

N^{os} 5449²**5438¹****5441¹****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****PROPOSITION DE LOI****portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant
l'aménagement communal et le développement urbain****PROPOSITION DE LOI****ayant pour objet de modifier la loi du 19 juillet 2004 concernant
l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.5.2005)

Par dépêche du 1er mars 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat le projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, et qui était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le 1er mars 2005, le Conseil d'Etat a en outre été saisi de la part du Premier Ministre de deux propositions de loi déposées respectivement par la députée Colette Flesch et par le député Aly Jaerling. Ces deux propositions de loi, qui visent également à modifier la loi du 19 juillet 2004, étaient elles aussi chacune accompagnées d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Par dépêche du 29 avril 2005, le Conseil d'Etat s'est encore vu communiquer l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers relatif au projet de loi.

Au moment de l'adoption du présent avis, le Conseil d'Etat n'a pas eu communication d'une prise de position du syndicat national des communes Syvicol. Par ailleurs, les deux propositions de loi susvisées n'ont pas fait l'objet de l'usuelle prise de position du Gouvernement. A noter que lors de l'examen du projet de loi *No 4486* qui est devenu la loi du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat avait disposé de l'avis du Syvicol.

Nonobstant l'intérêt évident qu'auraient revêtu les points de vue en question face au débat politique voire public qu'a déchaîné la loi du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat a été d'accord pour émettre le présent avis en l'absence de ces prises de position afin de ne pas retarder l'adoption des modifications sous examen et ce notamment en vue de mettre dans les meilleurs délais un terme aux incertitudes persistantes quant à la façon d'appliquer les nouvelles dispositions légales de 2004 et quant à un prétendu blocage des activités dans le secteur immobilier et du bâtiment. L'obligation pour les communes

d'appliquer la nouvelle loi, même en l'absence partielle des règlements d'exécution, surtout en ce qui concerne l'élaboration généralisée de plans d'aménagement particuliers, a pourtant été confirmée par un jugement du tribunal administratif du 24 mars 2005 (No 18888).

Comme le projet de loi et les deux propositions de loi sous examen se recouvrent partiellement en ce qu'ils ont pour but de modifier les dispositions légales de 2004, le Conseil d'Etat en fera l'examen dans un seul et même avis.

Dans le cadre des développements qui suivent, il se référera au projet de loi gouvernemental tout en formulant ses observations relatives aux éléments des deux propositions de loi qui s'inscrivent en parallèle aux modifications que le Gouvernement entend apporter à la loi du 19 juillet 2004.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Point n'est besoin de relever une nouvelle fois les mérites de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, puisque dans sa version modifiée elle a contribué de façon décisive pendant deux tiers de siècle à un développement ordonné de l'urbanisme au Grand-Duché de Luxembourg et qu'elle a constitué surtout au cours des dernières décennies un instrument d'orientation efficace, tant pour les autorités locales que pour les promoteurs immobiliers en matière d'aménagement communal, malgré l'un ou l'autre dérapage ponctuel au niveau de son application pratique. Or, les défis nouveaux que pose l'aménagement du territoire sous l'effet de la diversification économique, de la croissance démographique due principalement à une immigration soutenue, du recours de plus en plus systématique des entreprises indigènes à une main-d'œuvre frontalière, des problèmes croissants de mobilité à l'intérieur de nos frontières, de la raréfaction de l'espace et du souci de plus en plus présent d'assurer au pays un développement durable, ont dès le début des années 1990 conduit à la conviction qu'une actualisation de la législation régissant l'aménagement du territoire à l'échelon national et local s'imposait avec une acuité grandissante. L'adaptation du cadre légal qui s'en est suivi a notamment mené à l'adoption de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (qui fait suite à une autre loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire) et à celle du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qu'il s'agit maintenant de modifier.

La durée de la procédure d'adoption de la loi du 19 juillet 2004, les divergences parfois très profondes qui sont apparues en cours de procédure, la polémique suscitée dans les milieux communaux et professionnels au sujet des difficultés d'application du nouveau texte, les problèmes à la base du projet de modification sous examen, sont autant d'éléments qui illustrent la complexité technique de la matière et sa sensibilité sur le plan de la mise en œuvre pratique. C'est donc à bon escient que le Gouvernement s'est résolu à remettre du moins partiellement sur le métier un texte qui manifestement place les décideurs communaux et les promoteurs immobiliers devant de grandes difficultés pour ce qui est de l'interprétation du régime légal applicable et du maniement des instruments réglementaires que la nouvelle loi met à leur disposition.

La consistance du projet de loi sous examen et les explications justificatives des modifications qu'il comporte montrent tout d'abord que les difficultés d'interprétation auxquelles a donné lieu l'application de la loi du 19 juillet 2004 ne sont pas dues uniquement au retard qu'a pris la publication des mesures d'exécution, et qui a placé les autorités communales devant le choix entre l'inaction et l'option discutable de continuer, ne serait-ce que de façon implicite, à se référer au régime légal que la nouvelle loi venait d'abroger. Si entre-temps la lacune causée par l'absence initiale de mesures d'exécution se trouve largement comblée, le Gouvernement entend néanmoins changer un certain nombre de dispositions qui prêtent particulièrement à critique depuis la mise en vigueur du texte de juillet 2004. Une autre question est celle de savoir si, avec les modifications proposées, le projet de loi arrive à redresser la situation de façon satisfaisante ou si le nouveau régime légal introduit en 2004 ne doit pas subir, au-delà des modifications projetées, une révision en profondeur pour répondre aux critiques objectivement fondées, comme le semble le suggérer l'exposé des motifs joint au projet de loi.

Pour la poursuite du débat et pour l'examen du projet de modification sous avis, le jugement précité du tribunal administratif a deux mérites incontestables. D'une part, il a clarifié que la carence du pouvoir exécutif et l'absence temporaire de mesures d'exécution d'une loi qui s'en dégage ne sont pas faites pour en empêcher l'application, même si elles sont éventuellement susceptibles de poser une

question de responsabilité politique pouvant, le cas échéant, donner lieu à indemnisation. D'autre part, il a souligné qu'en attendant une éventuelle modification des dispositions en vigueur, le régime de droit commun qui se dégage de la nouvelle loi impose normalement et sauf les exceptions prévues à cet effet par la loi même la réalisation d'un plan d'aménagement particulier (PAP), obligation à laquelle les communes et les promoteurs immobiliers ne sauraient se soustraire en invoquant les difficultés d'application de la nouvelle loi ou encore l'existence de critères de lotissement et de construction stricts du plan d'aménagement général (PAG), version fondée sur la loi de 1937. Si, à la suite de la publication d'un certain nombre de mesures d'exécution intervenues, la première des clarifications jurisprudentielles précitées ne revêt entre-temps plus qu'un intérêt documentaire, la seconde vise l'élément qui se trouve principalement dans le point de mire des détracteurs de la loi de 2004. Dans leur avis susmentionné, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers notent à ce sujet que selon les informations qu'elles ont obtenues début mars 2005 auprès du ministre compétent, aucun PAP n'aurait plus été approuvé depuis le 8 août 2004, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 19 juillet 2004. Le Conseil d'Etat aura l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles du projet de loi modificative sous avis.

Au regard de la pression que d'aucuns sont en train d'exercer pour faire accélérer le rythme du processus décisionnel devant mener à l'adoption des modifications sous examen, le Conseil d'Etat voudrait mettre en garde contre une adoption trop hâtive des textes proposés par le Gouvernement. En effet, point n'est besoin de rappeler que le fait d'avoir forcé le pas pour assurer encore avant l'échéance électorale de 2004 le vote de la loi du 19 juillet 2004 n'est pas complètement étranger aux difficultés qui sont à l'origine du projet de modification actuellement engagé dans la procédure législative. Tout en comprenant le souci des professionnels de l'immobilier et du bâtiment de ne pas voir leurs activités compliquées par des problèmes d'interprétation et d'application de la loi de 2004, et nonobstant l'impérieuse nécessité de *veiller à la mise en vigueur des modifications sous examen encore avant l'expiration du délai de douze mois inscrit au paragraphe 2 de l'article 108 de la loi du 19 juillet 2004*, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra néanmoins éviter de bâcler la procédure en cours au risque d'ajouter aux difficultés actuellement évoquées plutôt que d'y apporter les solutions utiles. Il reviendra plus en détail sur ce point dans le cadre de l'examen des articles.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat ressent certaines difficultés à comprendre la démarche gouvernementale retenue pour modifier la loi du 19 juillet 2004. La compréhension qu'il a du dossier est qu'il s'avère à court terme nécessaire de réaménager les dispositions transitoires de l'article 108 de cette loi en vue de résoudre – comme les auteurs du projet de loi sous avis s'expriment eux-mêmes dans l'exposé des motifs joint – le problème de „l'incompatibilité entre plans d'aménagement général (PAG) en vigueur „ancien régime“ et l'application des nouvelles dispositions en ce qui concerne l'exécution de 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“. Or, le projet de loi soumis au Conseil d'Etat ne se borne pas à corriger ce point urgent, mais il prévoit en outre d'autres modifications dont le Conseil d'Etat comprend les motifs, mais qui revêtent une urgence certainement moindre que la clarification des dispositions transitoires de l'article 108. Par ailleurs, ces modifications supplémentaires ne s'avèrent traiter que certains des problèmes soulevés depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2004. Toutefois, les auteurs du projet de loi restent muets tant sur les critères de leur choix que sur le sort qu'ils entendent réserver aux autres critiques présentes dans le débat politique.

Aussi, à l'opposé de la démarche gouvernementale, le Conseil d'Etat a-t-il une nette préférence pour limiter dans une première étape le projet de loi aux modifications qui s'avèrent urgentes pour garantir une transition sans heurts juridiques du régime du PAG de l'ancienne loi de 1937 vers le régime légal nouveau de 2004 et une application sans problèmes du PAP qui, soit repose encore temporairement sur le PAG, version 1937, soit prendra dans les années à venir de plus en plus fréquemment référence sur le PAG, version 2004, au fur et à mesure que les communes auront remplacé leur ancien PAG. Il reviendrait ensuite, selon les vues du Conseil d'Etat, à un deuxième projet de loi modificative de prévoir une révision en profondeur du dispositif de la loi de 2004 afin d'en redresser les éléments jugés inappropriés suite à une nouvelle réflexion circonstanciée associant les communes ainsi que l'ensemble des milieux socio-économiques intéressés.

Le Conseil d'Etat doit cependant se résoudre à constater que le Gouvernement a choisi une solution intermédiaire sans pour autant expliquer le pourquoi du choix des points sélectionnés parmi l'ensemble des problèmes mis en avant dans la controverse publique. Au regard de son observation ci-dessus, il

ne procédera qu'à titre subsidiaire à l'examen des modifications introduites par le projet de loi sous avis autres que celles qui concernent les dispositions transitoires de l'article 108 de la loi de 2004.

Compte tenu des difficultés d'application des nouvelles dispositions effectivement rencontrées par les communes et les professionnels depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de 2004, compte tenu des nombreuses voix critiques qui se sont élevées depuis lors contre le nouveau régime légal et compte tenu de la nécessité reconnue tant par les auteurs du projet de loi que par les deux députés qui ont déposé les propositions de loi précitées en vue de modifier le dispositif légal nouvellement en place, ne faudrait-il pas se demander si la loi du 19 juillet 2004 va dans le bon sens? Le nouveau cadre légal, caractérisé par une haute technicité, qui s'impose désormais aux décideurs communaux en matière urbanistique et immobilière et leur obligation de recourir au savoir technique de spécialistes hautement qualifiés, assumée en régie propre (par un renforcement conséquent des services techniques communaux) ou par voie de sous-traitance au secteur privé (en présence d'un nombre restreint de bureaux hautement spécialisés habilités à élaborer des PAG et des PAP) garantissent sans aucun doute mieux que toute autre solution un développement urbain et vicinal conforme aux aspirations académiques en la matière. La complexité technique des nouvelles exigences légales et le langage parfois hermétique (cf. exposé des motifs du projet de loi sous examen) employé dans le texte de loi et utilisé par les rares spécialistes autorisés à l'appliquer assurent-ils pour autant encore aux édiles locaux la maîtrise du processus décisionnel en la matière qui continue *volens* à relever de la responsabilité de ces derniers? L'autonomie communale et la proximité de la démocratie locale avec le citoyen ne risquent-elles pas d'être compromises par l'institution de services d'urbaniste intercommunaux (cf. article 109 de la loi du 19 juillet 2004) qui, par nature, auront tendance à imposer leurs vues aux élus? Le projet de loi modificative prévoit certes certains allègements quant à l'exigence d'un PAP normalement présent dans tout projet immobilier d'une certaine envergure ainsi que quant à la qualification professionnelle de ceux qui seront autorisés à établir ces PAP, mais l'exigence initiale d'une très haute spécialisation professionnelle reste entière pour l'élaboration des PAG. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à la prise de position du Syvicol du 27 octobre 1999 relative au projet de loi devenu la loi du 19 juillet 2004, qui avait mis en exergue le risque d'une législation trop sophistiquée pour pouvoir être appliquée par les communes (*doc. parl. No 4486²*).

Si, par ailleurs, le Conseil d'Etat avait à l'époque salué l'introduction d'une définition claire de l'aménagement du territoire (cf. avis du 14 juillet 2000 relatif au projet de loi concernant l'aménagement des communes; *doc. parl. No 4486¹*), il avait cependant aussi mis en garde contre la fixation d'objectifs dans la loi même, définis en „termes très vagues, générateurs de conflits ou litiges éventuels de par leur nature même, exigeant chaque fois une interprétation nécessairement difficile selon les acteurs en présence“ (cf. avis complémentaire du 25 novembre 2003; *doc. parl. No 4486⁴*). Cette crainte se retrouve d'ailleurs aussi dans maint commentaire relatif à la loi de 2004 estimant que les objectifs définis en termes qualitatifs laissent trop de place à l'interprétation et sont source de conflits et de mises en cause des décisions des autorités communales qui se verront exposées au reproche d'avoir mal appliqué les dispositions légales, chaque fois qu'un particulier, promoteur immobilier ou voisin d'un projet immobilier, croit ses droits lésés. Dans les considérations générales de son rapport public 1991, le Conseil d'Etat français fustigeait „la dégradation de la norme“, tout en se référant à une circulaire française de 1983 qui avait déjà à l'époque rappelé aux ministres et aux administrations qu'il „faut éviter d'introduire dans les projets des dispositions sans contenu normatif, généralement consacrées à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte. En effet, les lois ont pour objet d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et des obligations. Non seulement l'énoncé des principes généraux alourdit le débat, mais, une fois adopté, il peut créer des difficultés juridiques: la portée de ces principes reste incertaine pour le juge chargé d'interpréter la loi ou pour l'autorité réglementaire chargée d'élaborer les décrets d'application“ (*La Documentation française, No 43, Conseil d'Etat, Rapport public 1991, p. 32 et 33*). Ne faudrait-il pas dans cet ordre d'idées reconsidérer notamment les articles 2 et 6 de la loi du 19 juillet 2004 pour éviter que des PAG ou des PAP puissent être attaqués lorsque les objectifs légaux, pour le reste très contraignants quant aux finalités à atteindre, n'ont pas pu être réalisés ou n'ont pu être retenus que partiellement?

Il est également reproché à la loi du 19 juillet 2004 que le nouveau dispositif légal ne tiendrait qu'insuffisamment compte de la situation du marché immobilier où, sous l'effet de la raréfaction des réserves foncières, les prix immobiliers ont entre-temps atteint un niveau jamais égalé antérieurement. Tout en concevant l'aménagement du territoire à l'échelon national comme au niveau local comme assurant un sain équilibre entre les objectifs d'une affectation ordonnée de l'espace laissant la place qu'il faut aux réserves naturelles, d'une part, et les besoins du logement et du déploiement économique

contrôlé, d'autre part, le Conseil d'Etat estime que la remise en cause actuelle des orientations de la loi de 2004 devrait être mise à profit par le Gouvernement pour une évaluation d'impact circonstanciée du nouveau dispositif légal sur la disponibilité de réserves foncières qui sont censées répondre globalement aux besoins à moyen et à long terme découlant des perspectives démographiques, tout en y incluant une analyse prospective de l'évolution des prix de l'immobilier. Et de renvoyer également à la suggestion avancée à cet égard conjointement par la Chambre de commerce et par la Chambre des métiers quant à „l'institution d'un comité de suivi officiel regroupant tous les acteurs concernés afin d'évaluer en détail l'ensemble des aspects qui doivent être reconsidérés lors de la refonte ultérieure des textes et de suivre l'application de la législation sur le terrain“. Cette évaluation semble en effet pleinement justifiée au regard des données publiées dans le rapport d'activité 2004 du Ministère des classes moyennes, du tourisme et du logement (cf. volume II: Logement) qui retient que la population résidente de notre pays est passée de 389.800 habitants en 1992 à 451.600 en 2004, soit une croissance de 61.800 ou 16%, dont 59.500 étrangers représentant plus de 96% de cette croissance. Dans le cas des maisons unifamiliales et des appartements, le prix par logement a progressé respectivement de 57,5% et de 40% entre 1990 et 2000. Ce prix a encore augmenté de respectivement 6,1% et 1% entre 2001 et 2002. En ce qui concerne les prix des terrains à bâtir, ceux-ci ont presque triplé entre 1992 et 2002.

La même préoccupation vaut d'ailleurs aussi pour les terrains industriels. La loi nouvelle et ses exigences procédurales très contraignantes ne risquent-elles pas d'empêcher notamment dans les zones d'activités les responsables de la diversification industrielle de réagir avec la flexibilité requise face aux exigences de nouveaux investisseurs étrangers? En fait, il semble difficile de figer dès l'aménagement de la zone le nombre et la configuration des parcelles en l'absence d'indications définitives sur les besoins ou demandes d'utilisation ultérieurs, tout comme il sera difficile de lancer à chaque affectation d'une partie de la zone une nouvelle procédure de modification du PAP en place.

L'obligation de l'affectation publique de 25 pour cent du terrain à aménager sur base d'un PAP, que le projet de loi modificative n'a ni remise en cause ni même nuancée malgré les nombreuses critiques dirigées contre cette exigence, ne risque-t-elle pas d'être contreproductive dans le contexte immobilier actuel? Si à cet égard la proposition de loi *No 5441* évoque dans l'exposé des motifs la nécessité de „rediscuter certaines mesures fortement contestées (comme par exemple la cession de 25% de la surface totale d'un plan d'aménagement particulier)“, elle reste pourtant muette sur la façon de modifier en conséquence le dispositif légal de 2004. En rapprochant la question du taux de la surface à céder du niveau des prix que les terrains ont entre-temps atteint, la question évoquée est de taille tant pour ce qui concerne l'adéquation du taux même qu'en ce qui concerne la portée du champ d'application des cas où la cession de terrains est censée jouer. Sans préjudice des considérations qui précèdent, il appartiendra, de l'avis du Conseil d'Etat, au législateur lui-même de décider de l'opportunité d'une éventuelle remise en cause du principe légal en question ou d'un éventuel réaménagement des conditions de son application. En tout état de cause, et même si la possibilité afférente a été évoquée dans l'exposé des motifs relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 19 juillet 2004, la publication au Mémorial B No 24 du 30 mars 2005 par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire d'une circulaire (non datée) interprétative de l'article 34 de la loi ne résout pas nécessairement les problèmes que l'application du texte peut poser surtout dans le cas de figure de litiges portés devant les juridictions. Dans l'hypothèse où malgré tout le dispositif légal resterait controversé, il se recommanderait de régler dans le corps même de la loi les problèmes rencontrés, en complétant le projet de loi sous examen par les modifications utiles.

Le Conseil d'Etat voudrait encore saisir l'occasion du présent avis pour attirer l'attention de la Chambre des députés et du Gouvernement sur les problèmes ayant surgi dans le contexte de l'exécution de l'article 40 qui fait partie du titre 5 traitant du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites de la loi du 19 juillet 2004. En effet, en avisant le projet de règlement grand-ducal à prendre en exécution de cet article 40 afin de préciser les matières, la structure et l'agencement du règlement-type communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, le Conseil d'Etat a constaté que la voie énoncée s'avère inappropriée. Aussi recommande-t-il d'évaluer l'intérêt de supprimer l'article 40 en vue de permettre au ministre compétent de prévoir dans une circulaire ministérielle la manière de guider les communes dans la mise au point d'un règlement-type répondant à l'objectif visé.

EXAMEN DES TEXTES

Remarque liminaire

Au regard des considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au législateur de se borner à assouplir les dispositions garantissant la transition entre le régime légal de 1937 et celui de 2004 par l'adoption du texte qu'il formulera à titre principal à la fin du présent avis. C'est donc sous cette réserve que l'examen des textes ci-après a été conçu.

Observation formelle

Comme le dispositif de la loi en projet a pour objet d'opérer des modifications à plusieurs textes légaux, il aurait convenu de réserver aux modifications de chacun de ces instruments un article à part, numéroté en chiffres romains et de spécifier toutes les modifications se rapportant à un même acte légal en les numérotant en points 1°, 2°, 3°, etc.

Intitulé

Contrairement à la formule retenue par les auteurs, le projet de loi sous examen n'a pas seulement pour but de modifier la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, mais il comporte aussi des modifications à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Dans ces conditions, il eût été préférable de donner à l'intitulé du projet de loi la teneur suivante:

„Projet de loi portant modification

- 1) de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;*
- 2) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;*
- 3) de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire; et*
- 4) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles“.*

Article 1er (Article I, point 1° selon le Conseil d'Etat)

Comme l'a encore souligné le jugement précité du tribunal administratif du 24 mars 2005, l'établissement d'un PAP est devenu la règle sous le régime de la loi du 19 juillet 2004, sauf les exceptions prévues à l'article 27 ainsi que celles relatives aux terrains situés dans les zones vertes mentionnées à l'article 5, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La modification que le Gouvernement propose d'apporter à l'article 26 consiste à ajouter parmi les exceptions à l'obligation de principe d'un PAP les terrains et ensembles de terrains couverts par un plan d'occupation du sol (POS). En effet, le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le POS permet d'arrêter avec une précision suffisante l'affectation du ou des terrains concernés. Le texte de la modification projetée exige toutefois de prévoir cette dispense formellement dans le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le POS. Aussi les auteurs proposent-ils par le biais de l'article 6 du projet de loi sous examen de compléter l'article 11 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, qui a trait aux POS, par un alinéa 3 nouveau aux termes duquel le règlement grand-ducal d'approbation du POS peut identifier celui ou ceux parmi les terrains couverts par le POS qui sont soustraits à l'obligation du PAP.

Le Conseil d'Etat ne peut que saluer les modifications proposées qui assoupliront pour beaucoup l'obligation des promoteurs du secteur public, dont en particulier l'Etat lui-même, d'établir pour chaque projet d'aménagement un PAP. C'est ainsi que par exemple le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“, en voie de finalisation, pourrait retenir que les projets d'aménagements immobiliers situés à l'intérieur de l'enceinte aéroportuaire seront exemptés d'un PAP, comme devant de toute façon répondre aux critères d'affectation du sol arrêtés par le POS et s'insérant par ailleurs dans un plan urbanistique précis qui a été élaboré à cet effet pour l'ensemble de cette enceinte.

La solution retenue par les auteurs du projet de loi laisse pourtant sans réponse les problèmes que l'exigence généralisée en matière de PAP cause au niveau des zones d'activités nouvellement aména-

gées, à moins pour l'Etat de prévoir de manière systématique pour chaque zone d'activité un POS et de mettre à profit le règlement grand-ducal d'approbation de ces POS pour faire jouer les exceptions à l'obligation d'un PAP rendues possibles grâce à la modification sous examen. Elle ne répond pas non plus aux critiques reprochant au texte de 2004 d'alourdir outre mesure les procédures des autorisations de bâtir notamment en obligeant les particuliers à établir en règle générale un PAP pour chaque projet immobilier. La proposition de loi *No 5441* fait également état de cette critique, sans pour autant proposer une solution.

Sur le plan formel, il eût convenu de répéter l'intégralité de l'intitulé exact de l'acte à modifier, la première fois que celui-ci est mentionné dans le dispositif de la loi modificative. Par ailleurs, les terrains ou ensembles de terrains dont question dans l'ajout à apporter à l'article 26 de la loi de 2004 ne sont pas directement visés par l'article 11 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Cet article comporte dans la version nouvelle l'ajout d'un alinéa trois qui a trait aux POS pouvant porter sur des terrains susceptibles d'être soustraits à l'obligation d'un PAP. Aussi aurait-il convenu d'écrire:

„**Art. I.**– La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit:

„1° L'article 26, paragraphe 1er, est remplacé avec le texte suivant:

„(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 faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol au sens de l'article 11, alinéa 3 ...“

Article 2 (Article I, point 2° selon le Conseil d'Etat)

Les modifications que les auteurs se proposent d'apporter à l'article 28 de la loi de 2004, traitant de l'élaboration du PAP, répondent à une autre critique majeure dirigée contre ce texte. Selon cette critique, les qualifications et expériences professionnelles imposées aux personnes habilitées à élaborer un PAP seraient bien trop restrictives par rapport aux lois du 13 décembre 1989 et du 25 juillet 2002 organisant et réglementant respectivement les professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et de géomètre officiel.

Au vu des quelque trois mille à trois mille cinq cents autorisations à bâtir annuelles qui ont été délivrées dans un passé récent sous le régime légal de 1937 suite aux plus de quatre mille autorisations délivrées par an au début des années 1990 (cf. rapport d'activité 2004 du Ministère des classes moyennes, du tourisme et du logement, volume II), il est permis de supposer qu'à l'avenir le nombre de PAP à initier atteindra un ordre de grandeur qui ne sera pas sensiblement inférieur. Croire qu'à peine une vingtaine d'experts (cf. arrêté ministériel du 16 mars 2005 établissant la liste des personnes qualifiées pour élaborer un Plan d'Aménagement Général au sens de l'article 7(2) de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'Aménagement Communal et le Développement Urbain, publié au Mémorial B-No 24 du 30 mars 2005, page 332), reconnus par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire comme remplissant les conditions de spécialisation, de qualification et d'expérience avérées aux termes de l'article 7 de la loi de 2004, pourraient assumer à eux seuls la gestion des dossiers afférents, relève de la gageure. Le Conseil d'Etat souscrit par conséquent pleinement à l'idée des auteurs de la loi en projet d'élargir de façon substantielle le nombre des professionnels susceptibles de participer à l'établissement des PAP, car les nouvelles exigences légales en la matière, et ce malgré les assouplissements modestes prévus aux termes de l'article 1er, conduisent dès à présent, faut-il le souligner encore, à multiplier considérablement les hypothèses où l'établissement d'un PAP sera requis.

Par ailleurs, les modifications sous avis de la loi de 2004 maintiennent en faveur de la vingtaine de spécialistes identifiés ci-avant une compétence exclusive en matière d'élaboration des PAG. Or, l'article 108 de la loi de 2004 prévoit aux termes des modifications sous examen l'obligation des communes de remplacer, sous peine de caducité, leur PAG, version 1937, par un PAG, version 2004, endéans un délai de six ans à partir de son entrée en vigueur, délai qui, aux termes de l'article 4 de la loi en projet, pourra toutefois exceptionnellement être prolongé d'une année sur demande motivée de la commune et à condition de l'approbation du ministre. A ajouter que ce délai est ramené à seulement deux ans pour ce qui est de l'obligation de se conformer des nombreuses communes qui ne disposent que d'un PAG provisoire, parce que n'ayant pas jugé utile pour des raisons diverses de faire aboutir la procédure d'approbation afférente. Le Conseil d'Etat a de sérieux doutes sur la possibilité de respecter ces délais, surtout que, suite aux avatars qu'a connus jusqu'à maintenant l'application de la

nouvelle loi, la première année aura été entièrement perdue en interrogations sur la façon d'appliquer le nouveau texte et dans l'attente des modifications requises pour aplanir les plus graves difficultés au niveau de l'application du nouveau régime légal. La tâche revenant aux quelque vingt professionnels agréés en vue d'établir pour compte de l'ensemble des communes du Grand-Duché les nouveaux PAG endéans les délais légaux s'avérera un vrai travail d'Hercule. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il fortement au Gouvernement d'appliquer en matière d'élaboration des PAG les mêmes assouplissements que ceux prévus par la modification sous examen en relation avec l'établissement des PAP, ceci sans préjudice des propositions qu'il fera à l'endroit de l'article 4 (ou article I, point 4° selon le Conseil d'Etat).

Une deuxième modification prévue à l'endroit de l'article 28 de la loi du 19 juillet 2004 consiste à ajouter au paragraphe 1er un second alinéa nouveau qui met l'Etat et les „promoteurs publics“ sur un pied d'égalité avec les communes en ce qui concerne le droit d'initier un plan d'aménagement particulier portant sur des terrains ou englobant des parcelles dont la commune, l'Etat ou le „promoteur public“ n'est pas le propriétaire. Comme les activités de l'Etat bénéficient *a priori* tout comme celles des communes d'une présomption d'utilité publique, le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à cet ajout. Il a par contre les plus fermes réserves quant à l'extension de cette prérogative à des „promoteurs publics“ pour la définition desquels il est renvoyé à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et qui, aux termes de cette définition, sont „les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur la base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le logement à coût modéré“. Abstraction faite que par le biais de ce renvoi les communes se trouvent désignées deux fois comme bénéficiaires de la dérogation, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'intérêt de limiter de la façon le bénéfice de la dérogation nouvellement introduite. Pourquoi, en effet, les établissements publics en général ou les sociétés commerciales à capital intégralement ou partiellement public ou encore les groupements d'intérêt économique comptant parmi leurs associés l'Etat, un établissement public, une commune ou une société commerciale à capital public ne pourraient-ils pas y prétendre également? En tout état de cause, il est vivement recommandé de faire abstraction du renvoi à la définition prévue dans une autre loi et ne seyant que partiellement aux besoins de détermination des entités visées. Aussi conviendrait-il de remplacer le terme „promoteurs publics“ et le renvoi à la loi du 25 février 1979 par l'énumération finalement voulue par le législateur des personnes morales de droit public visées.

Le Conseil d'Etat note encore que les auteurs du projet de loi entendent ajouter au paragraphe 2 de l'article 28 de la loi de 2004 une phrase nouvelle aux termes de laquelle le collège des bourgmestre et échevins, responsable pour la procédure d'approbation des PAP, sera dorénavant tenu de notifier aux promoteurs privés l'ayant saisi d'un projet de PAP une information sur l'engagement de la procédure d'approbation. En l'absence de justification explicative afférente, le Conseil d'Etat comprend cette phrase comme devant assurer la transparence de la procédure vis-à-vis des particuliers directement concernés et comme devant leur garantir l'exercice de leurs droits dans l'éventualité de négligences procédurales. Il se demande cependant pourquoi cette notification, qui est obligatoire vis-à-vis des particuliers, n'est pas prévue à l'égard de l'Etat et d'autres promoteurs à statut public. Il fait encore remarquer que l'inscription formelle de cette obligation dans la loi pourra conduire, faute pour le collège échevinal de l'avoir appliquée, à l'annulation de la procédure d'approbation du PAP, en cas de contestation du projet immobilier concerné.

D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat recommande enfin, comme proposé en observation préliminaire, de remplacer l'article 2 par un point 2° non autrement subdivisé dont la phrase introductive se lira comme suit:

„2° L'article 28 est modifié comme suit:“.

Article 3 (Article I, point 3° selon le Conseil d'Etat)

La modification à apporter au paragraphe 4 de l'article 29 s'inscrit comme corollaire de la modification principale de l'article 28 (cf. article 2 ou, selon le Conseil d'Etat, article 1er, point 3°). En effet, l'élargissement du cercle de personnes habilitées à élaborer les PAP doit valoir au même titre pour la confection du rapport justificatif qui, en vertu du paragraphe 2 de l'article 29, doit être joint au projet de PAP à introduire dans la procédure, ou encore pour l'élaboration du plan directeur prescrit dans les hypothèses identifiées au paragraphe 3.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler, sauf que d'un point de vue rédactionnel il y aurait lieu d'écrire:

„3° L'article 29, paragraphe 4, est modifié comme suit:

„(4) Le rapport justificatif prévu au paragraphe 2 et le plan directeur prévu au paragraphe 3 doivent être élaborés ...“

Article 4 (Article I, points 4° et 5° selon le Conseil d'Etat)

L'article 108 que les auteurs de la loi en projet proposent de modifier aux termes de l'article 4 porte sur les dispositions transitoires et les règles selon lesquelles il y a lieu d'organiser la cohabitation entre les plans d'aménagement communaux résultant du régime de l'ancienne loi de 1937 et les obligations qui découlent pour les communes et les promoteurs immobiliers et du bâtiment de la nouvelle loi de 2004. De ce fait, les modifications que l'article 4 apportera à la loi de 2004 sont censées apporter la réponse aux problèmes sur lesquels se trouve principalement centré le débat contradictoire auquel donne lieu la nouvelle loi depuis l'apparition des premières difficultés en relation avec son application pratique.

Les deux propositions de loi sous rubrique avancent également des formules pour résoudre les problèmes précités.

Ainsi, la proposition de loi *No 5441* prévoit de maintenir en vigueur les plans d'aménagement élaborés sous le régime de la loi de 1937 lequel sera reconduit pour un délai de six ans et de reporter la mise en application des instruments de la nouvelle loi pour la même durée. Elle prévoit encore que les procédures d'approbation de plans d'aménagement en cours doivent avoir abouti dans les douze mois après la prise d'effet des nouvelles dispositions légales concernant les PAG et les PAP, faute de quoi une nouvelle procédure devra être engagée sur base du nouveau régime légal.

La proposition de loi *No 5438* prévoit à son tour de maintenir en vigueur les dispositions de la loi de 1937 aussi longtemps que la commune ne dispose pas d'instruments d'aménagement (plan d'aménagement général et règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites) qui répondent aux exigences de la loi nouvelle, le délai de six ans prévu par la loi de 2004 pour remplacer les PAG en vigueur par des PAG, version 2004, disparaissant *illico*.

Outre la sanction de caducité du PAG, version 1937, nouvellement introduite au cas où à la fin du délai légal la commune n'aura pas remplacé celui-ci par un instrument conforme au nouveau régime légal, le projet de loi gouvernemental prévoit quant à lui de faire abstraction de l'application des nouvelles dispositions reprises aux articles 26 et 27 (plan d'aménagement particulier), 38 et 39 (règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites) ainsi que 105 et 106 (plan de lotissement, de relotissement et de morcellement) de la loi de 2004 aussi longtemps que la commune n'aura pas remplacé le PAG, version 1937, par un PAG correspondant aux exigences de la loi nouvelle. Cela signifie que sous le régime d'un PAG, version 1937, l'exigence de l'élaboration d'un PAP se limitera aux cas prévus à cet effet par le PAG en vigueur, qu'un nouveau règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites n'aura pas besoin d'être édicté, et que les dispositions nouvelles de 2004 en matière de plans de lotissement, de relotissement et de morcellement ne s'appliqueront pas. Ainsi, les problèmes d'application pratique nés de la survivance des exigences parfois très détaillées d'un PAG, version 1937, rapprochée de l'obligation généralisée de l'élaboration d'un PAP, version 2004, ne se poseraient plus. En effet, aussi longtemps que le PAG, version 1937, resterait en vigueur, l'exigence d'un PAP se limiterait aux hypothèses qui se dégagent à cet effet non pas de la loi de 2004, mais du PAG, ancienne version. L'approche proposée par les auteurs du projet de loi en ce qui concerne les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ainsi que la planification des lotissements est analogue. Il ne faudrait donc plus dans le cas d'un projet immobilier ou de construction particulier appliquer les dispositions nouvelles de 2004 pour autant que le cadre général en matière d'aménagement est celui du PAG reposant sur l'ancienne loi. En outre, la commune gardera la possibilité de modifier de façon „ponctuelle“ son PAG, version 1937. Enfin, les auteurs du projet de loi prévoient d'augmenter d'un à deux ans le délai pour les communes qui n'ont toujours pas finalisé la procédure d'adoption définitive de leur PAG, version 1937, ne s'en trouvant donc qu'au stade de projet; faute d'aboutissement de la procédure engagée sur base des dispositions légales de 1937 dans un délai de deux ans, elles devront engager une nouvelle procédure basée sur les exigences de la loi de 2004.

D'emblée, le Conseil d'Etat hésite à suivre l'auteur de la proposition de loi *No 5438* dans son raisonnement que sous-tend l'idée de faire revivre le régime légal de 1937, bien qu'aux termes de l'article 110 de la loi de 2004 la loi du 12 juin 1937 ait été formellement abrogée. Or, „une disposition abrogée disparaît définitivement et elle ne revit pas lorsque disparaît la mesure qui l'avait abrogée“ (cf. *P. Pescatore, Introduction à la science du droit, No 211, p. 307*). Il en résulte que si le législateur

voulait suivre les auteurs des deux propositions de loi, il devrait soumettre à une approbation formelle selon la procédure prévue à cet effet l'intégralité des dispositions légales de la loi de 1937 qu'il jugerait opportun de remettre en application.

Le problème évoqué ne se retrouve pas dans la proposition de loi *No 5441* qui est à cet égard plus proche de la démarche retenue dans le projet de loi gouvernemental. Le Conseil d'Etat estime néanmoins que le projet de loi se présente avec une rédaction plus élaborée et un dispositif plus précis.

Le Conseil d'Etat note encore qu'en substance les deux propositions de loi visent, tout comme le projet de loi, une délimitation claire des deux régimes légaux qui, s'ils peuvent se succéder dans le temps, ne devraient manifestement pas pouvoir coexister au niveau d'une commune déterminée. Pour le principe, il se rallie à son tour à cette approche.

L'agencement du projet de loi n'est cependant pas non plus à l'abri de sérieuses critiques quant à la façon de traiter la coexistence dans le temps du nouveau régime légal créé par la loi de 2004 et de la législation antérieure.

Le problème majeur que soulève la démarche des auteurs du projet de loi tient au caractère rétroactif du paragraphe 3 de l'article 108 (paragraphe qui deviendra l'article 108*bis* selon le Conseil d'Etat). En effet, celui-ci est censé s'appliquer avec effet à la date d'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2004 et conduit de ce fait à ignorer les droits qui ont pu naître entre le jour de la prise d'effet de la loi de 2004 et celui de l'entrée en vigueur des modifications sous examen. Cette approche est surtout critiquable dans l'hypothèse où entre-temps l'application de la loi a donné lieu à des affaires contentieuses pendantes devant les juridictions, dans le cadre desquelles le juge saisi serait privé de la possibilité de statuer par rapport à des dispositions légales sur lesquelles les parties au procès ont pu se fonder légitimement au moment d'introduire leur action. Le Conseil d'Etat de renvoyer à un arrêt *Grigoriodes c/Grèce* du 25 novembre 1997 où la Cour européenne des droits de l'Homme a conclu à la violation de la garantie à un procès équitable en reprochant au législateur de s'être ingéré dans l'administration de la justice, en adaptant une loi affectant les litiges pendants devant les juridictions (*Journal des Tribunaux / Droit européen* No 1-1998, p. 21). Une même attitude critique à l'égard d'une norme législative rétroactive interférant avec des actions judiciaires pendantes se dégage de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage de Belgique (voir notamment l'arrêt No 64/97 du 6 novembre 1997 in *Journal des Tribunaux/* No 5874 du 21 février 1998, p. 160). La doctrine souligne à son tour que l'ordre juridique luxembourgeois consacre, tout comme d'ailleurs le droit communautaire, le principe de la sécurité juridique et des droits acquis ainsi que le principe de la confiance légitime, notamment à propos de l'application de la loi dans le temps (cf. G. Wivenes, *L'application des principes généraux du droit communautaire par les juridictions luxembourgeoises, Pasicrisie, XXXI, p. 252*).

Le Conseil d'Etat devrait par conséquent refuser la dispense du second vote constitutionnel aux dispositions du projet de loi sous examen dans la mesure où celles-ci auront pour objet de remplacer avec effet rétroactif les dispositions introduites par la loi de 2004 qui auront généré des droits dans le chef de ceux pouvant s'en prévaloir.

Afin de ne pas créer dès lors de situation qui sur le plan juridique serait susceptible d'être sanctionnée sur le fondement du principe de la sécurité juridique et des droits acquis ainsi que du principe de la confiance légitime, le Conseil d'Etat propose de laisser en l'état le régime transitoire de l'article 108 et d'appliquer les modifications projetées sans effet rétroactif. Plutôt que d'introduire dès lors un nouveau paragraphe 3 à l'article 108 qui rétroagirait à l'entrée en vigueur de la loi de 2004, il y aura lieu, abstraction faite d'autres observations que soulèvent les modifications projetées et auxquelles il sera revenu ci-après, d'ajouter un nouvel article 108*bis* ayant pour objet de reprendre l'essence de la modification que le Gouvernement propose d'apporter à ce paragraphe, tout en assurant que l'application de cette modification ne jouera que pour l'avenir.

Un deuxième problème délicat que risquent de soulever les modifications qu'il est prévu d'apporter à l'article 108 de la loi du 19 juillet 2004 tient, de l'avis du Conseil d'Etat, à l'absolue nécessité de veiller à une entrée en vigueur des modifications sous examen encore avant l'échéance du délai de douze mois accordé en vertu du paragraphe 2 dudit article 108 aux communes pour mettre formellement en vigueur les PAG ou PAP qui précisément n'existaient qu'à l'état de projets au jour d'entrée en vigueur de la prédite loi de 2004. Dans leur avis susmentionné, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers mettent d'ailleurs également en exergue cette question qui, si elle n'est pas résolue en temps utile, sera source de nouvelles difficultés d'application de la loi de 2004, nonobstant les corrections que pourra par ailleurs y apporter le projet de loi sous examen. En effet, si ce délai est dépassé au jour de l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen, il ne sera plus possible aux termes formels

dudit paragraphe 2 de continuer ou de reprendre la procédure d'approbation en cours et les PAG ou PAP en question cesseront de plein droit d'exister. La modification voulue à cet égard par les auteurs de la loi en projet et prévoyant en faveur des communes concernées une extension du délai pour finaliser les procédures d'approbation entamées ne fera donc de sens que dans l'hypothèse où le délai précité ne sera pas encore venu à son terme. Il sera par conséquent du plus haut intérêt de faire aboutir la procédure législative en cours avant le 8 août 2005, soit à une date se situant à moins d'une année de l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2004 qui a été publiée au Mémorial A No 141 du 4 août 2004.

Les autres observations auxquelles donnent lieu la modification projetée de l'article 108 de la loi de 2004 se présentent comme suit:

En ce qui concerne la sanction de la caducité pour les plans d'aménagement communaux qui n'auront pas été adaptés aux exigences du nouveau régime légal endéans le délai imparti, le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs du projet de loi de se donner les moyens d'empêcher que la carence des autorités communales en la matière puisse conduire à une situation où les nouvelles dispositions resteraient lettre morte. Il a pourtant de fortes réticences à suivre les auteurs sur cette voie. D'une part, il rappelle ses observations critiques au sujet du cercle bien trop restreint de spécialistes habilités à élaborer des PAG. D'autre part, la sanction de la caducité du PAG, version 1937, en cas de non-aboutissement de la procédure d'approbation du PAG, version 2004, endéans le délai légal, et partant le reclassement de plein droit de l'ensemble du territoire de la commune fautive en zone verte, lui semble disproportionnée. Même si les retards à l'origine d'une telle mesure étaient dus à l'unique négligence des autorités communales concernées, d'ailleurs susceptible d'engager leur responsabilité civile (cf. Cour d'appel (civil), 22 novembre 1995, *Administration communale de Betzdorf c/ Immobilière de Roodt/Syre*; Pas. XXX, p. 167), la sanction légale frapperait en dernière analyse surtout des particuliers, propriétaires immobiliers et acheteurs potentiels d'habitations. Le Conseil d'Etat recommande dès lors de reconsidérer cette sanction qui pourrait par exemple être utilement remplacée par une solution faisant appel à la désignation d'un commissaire spécial s'inspirant de la formule prévue à cet effet par l'article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Malgré la volonté des auteurs du projet de loi sous examen d'alléger la pression que font subir aux communes des délais trop courts en matière d'alignement de leurs instruments d'aménagement aux nouvelles exigences de la loi de 2004, les délais nouvellement proposés n'en demeurent pas moins très contraignants.

Il faut en effet se demander si, suite aux difficultés d'application rencontrées jusqu'à présent avec la mise en œuvre de la loi de 2004 et en attendant l'aboutissement de la procédure d'adoption formelle des modifications sous examen, le temps laissé aux communes pour aligner leurs instruments d'aménagement aux exigences légales nouvelles est suffisant. Cette interrogation sera d'autant plus pertinente dans l'hypothèse où la Chambre des députés ne suivrait pas le Conseil d'Etat quant à l'extension à l'élaboration des PAG de la nouvelle formule d'éligibilité plus large des personnes habilitées à mettre au point les projets de PAP. En effet, il est à craindre que la capacité forcément limitée des quelques spécialistes inscrits sur la liste publiée par l'arrêté ministériel précité du 16 mars 2005 ne suffise pas à évacuer en temps utile le travail généré par l'ensemble des dossiers à traiter. Le Conseil d'Etat d'insister encore une fois pour que la formule retenue au niveau de l'article 28 soit étendue à l'article 7, et de proposer de porter de six à sept ans le délai laissé aux communes pour s'aligner au nouveau régime légal, compensant ainsi le temps perdu depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2004. Dans ce même ordre d'idées, il propose de porter de un à deux ans le délai de grâce pouvant être accordé par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire aux communes qui le demandent par une délibération motivée de leur conseil communal.

Il note par ailleurs que le délai accordé par la loi de 2004 aux communes pour finaliser des procédures d'approbation en cours en matière de plans d'aménagement locaux est porté de un à deux ans. Nonobstant l'intention du Gouvernement de montrer à cet égard aussi plus de flexibilité, le régime proposé et le délai qu'il comporte s'avèrent encore trop contraignants pour les communes ayant eu un PAG, version 1937, à l'état de projet. De l'avis du Conseil d'Etat, il convient de laisser à ces communes le choix soit de faire aboutir la procédure d'approbation de ce PAG encore pendant la période transitoire de l'article 108, soit de mettre à profit cette période transitoire pour entamer immédiatement l'élaboration d'un PAG, version 2004, sans devoir finaliser la procédure dans un délai de deux ans lorsqu'elles optent pour la première possibilité. Ceci signifie qu'au cours de la période transitoire les

communes pourront continuer sans autre restriction de délai à appliquer leur PAG provisoire en attendant la finalisation de leur PAG, version 2004.

En outre, le PAG et le règlement sur les bâtisses procèdent de la même logique d'aménagement d'une commune, où le PAG sert à définir les orientations du développement et à en déterminer les éléments graphiques, et où le règlement sur les bâtisses comporte les règles selon lesquelles ce développement doit évoluer et être mis en œuvre. Sous cet angle de vues, il y aura intérêt à faire évoluer parallèlement les deux instruments et à permettre aux communes de maintenir en vigueur leur règlement sur les bâtisses, basé sur la loi de 1937 pendant la période de survivance du PAG, version 1937, surtout que, comme le soulignent eux-mêmes les auteurs du projet de loi, „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“. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de prévoir la même durée maximale pour le délai accordé aux communes en vue de remplacer leurs PAG et règlement sur les bâtisses existants par des instruments conformes aux exigences de la loi de 2004. La commune sera ainsi tenue par le respect du même délai maximum en vue de procéder au remplacement desdits instruments, mais elle restera libre dans le cadre de ce délai maximum de le faire ou non de façon parallèle.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la raison d'être du paragraphe 4 de l'article 108 relatif aux procédures de remembrement et de rectification des limites de terrains en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 2004. Comme ce paragraphe 4 (censé selon les auteurs du projet de loi devenir le paragraphe 5) se borne à constater la caducité des procédures en cause au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 2004 et ne contient pas par ailleurs de dispositions transitoires, il est superfétatoire et pourra, par conséquent, être supprimé.

En l'absence d'explications ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire des articles, il est difficile de saisir la plus-value que les auteurs entendent apporter à la loi en projet grâce au *deuxième alinéa du paragraphe 3 nouveau* qu'ils proposent d'insérer dans l'article 108 de la loi de 2004. Comment l'exécution des PAG, version 1937, approuvés ou en cours de procédure pourrait-elle en effet se faire autrement que „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“?

Par ailleurs, le *quatrième alinéa* du paragraphe 3 de l'article 108 crée la possibilité pour les communes de modifier „ponctuellement“ le PAG, version 1937, pendant le délai qui leur est accordé pour maintenir encore en vigueur cette forme de PAG. Le texte proposé reste toutefois muet sur la façon de savoir selon quelle procédure cette modification ponctuelle devra intervenir. Est-ce que celle-ci pourra se faire par le biais du PAP ou faudra-t-il pour cela se tenir aux procédures prévues à cet effet dans la loi de 1937, pourtant abrogée en 2004? La question se complique encore par le renvoi fait par les auteurs du projet de loi aux „termes du présent paragraphe“ pour indiquer comment procéder à la modification „ponctuelle“ d'un PAG, version 1937. Or, aucune disposition du paragraphe en question n'énonce pareille procédure.

Nonobstant les assouplissements qui seront en définitive apportés au régime légal introduit en 2004, la sécurité juridique des particuliers concernés ainsi que le respect de la volonté du législateur de 2004 commandent de ne plus rien changer aux instruments d'aménagement fondés sur la loi de 1937 pendant la période de survivance de cette loi, cela sans égard à la durée plus ou moins importante du maintien en vigueur de ces instruments au-delà de l'entrée en application de la loi de 2004. Ces considérations valent notamment pour le PAG, version 1937, dûment approuvé ou en cours de procédure d'adoption, ainsi que pour le règlement communal sur les bâtisses édicté en exécution de l'article 52 de la loi de 1937. En effet, comment un PAG ou un règlement sur les bâtisses, version 1937 pourraient-ils encore évoluer sous le régime de la loi de 2004 sans créer de nouvelles insécurités juridiques dans le chef de ceux qui seront appelés à les appliquer? Par contre, afin d'assurer la souplesse voulue par les auteurs du projet de loi sous examen, les PAP qui ont été approuvés au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, qui sont en cours de procédure sur base des PAG et règlement sur les bâtisses précités, ou qui seront nouvellement entamés sur base de ces instruments après cette entrée en vigueur, devront pouvoir être adoptés et modifiés dans les conditions et selon les règles prévues par lesdits PAG et règlement entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet et leur remplacement par les instruments d'aménagement prévus par la loi de 2004, sans que les dispositions des articles 26, 27, 38, 39, 105 et 106 de la loi de 2004 y soient applicables. Si le règlement sur les bâtisses, version 1937, est remplacé avant le PAG, version 1937, l'adoption des PAP devra évidemment respecter le nouveau cadre réglementaire.

Dans cet ordre d'idées et par souci de clarté du texte à adopter, le Conseil d'Etat propose de donner au deuxième alinéa du nouveau paragraphe 3 de l'article 108 (article 108*bis*, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) la teneur suivante:

„(1) Les plans d'aménagement général approuvés au *jj.mm.2005* par le ministre de l'Intérieur conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée ne peuvent être modifiés autrement que sous forme de refonte et adaptation complètes dans les conditions du paragraphe 1er de l'article 108.

Les projets d'aménagement général dont la procédure d'approbation est entamée au *jj.mm.2005* d'après la même loi ainsi que les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites édictés en exécution de l'article 52 de cette loi, qui sont en vigueur au *jj.mm.2005*, ne sont pas susceptibles de modification.“

En vue de respecter l'ordre logique, le Conseil d'Etat propose de placer cet alinéa devant le texte censé selon les auteurs du projet de loi faire l'objet de l'*alinéa 1* du paragraphe 3.

Enfin, au *troisième alinéa* du paragraphe 4 de l'article 108 selon les auteurs du projet, qui correspond à l'*alinéa 3* du paragraphe 2 de l'article 108*bis* tel que le proposera le Conseil d'Etat, il y a lieu de corriger la rédaction de la première phrase comme suit:

„Dans le cadre de la mise en œuvre du présent article, l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier incombe aux communes ainsi qu'aux 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 et en cas de création ou de développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitations.“

La définition du groupe d'habitations proposée à la deuxième phrase de cet alinéa porte, tout en restant inspirée de la loi de 1937, de deux à quatre le nombre minimal de maisons formant un groupe d'habitations et nécessitant par là-même la mise en œuvre d'un PAP. La portée des PAP et des PAG conçus selon la loi de 1937, auxquels la nouvelle définition est censée s'appliquer, ne s'en trouvera-t-elle pas altérée au point de modifier des droits acquis? Abstraction faite de l'omission du Gouvernement de commenter tant soit peu le bien-fondé de sa démarche, celle-ci apparaît comme une option susceptible d'ajouter encore aux problèmes de cohabitation dans le temps de plusieurs régimes légaux. Nonobstant le souci d'allègement du texte, qui a probablement conduit les auteurs du projet de loi à proposer cette modification, le Conseil d'Etat craint que le changement proposé ne conduise à de nouvelles incompatibilités au niveau de l'application de PAG ou de PAP, version 1937, dès lors que la définition d'une des notions de référence essentielles de ces instruments se trouvera modifiée *ex post*. Le Conseil d'Etat doit partant s'opposer à cette réintroduction subreptice sous forme modifiée de dispositions de la loi de 1937, abrogée en 2004, parce qu'il faut éviter que l'application dans le temps de la succession de plusieurs régimes légaux consécutifs soit encore compliquée davantage. Il recommande par conséquent de suivre, en ce qui concerne cette définition, le plus près possible le texte de 1937, dont par ailleurs plusieurs des termes essentiels, tels que „maison“ et „habitation“, restent imprécis, comme le relève également l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers.

Enfin, il semble de bon aloi de rappeler que le projet de loi sous examen a pour objet de modifier la loi du 19 juillet 2004. Dans la mesure où le nouveau libellé de la disposition transitoire de l'article 108 se réfère dès lors à „la présente loi“, il est entendu que c'est la loi du 19 juillet 2004 qui est visée.

Au regard des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat fait suivre une proposition de texte destinée à remplacer le libellé de l'article 4 du projet gouvernemental. Cet article 4 (article I, points 4° et 5° selon le Conseil d'Etat) serait dès lors remplacé par les textes ci-après:

„4° L'article 108 est modifié comme suit:

„**Art. 108.**– (1) Les plans d'aménagement général approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte et adaptation complètes conformément aux dispositions et procédure de la présente loi dans un délai de sept ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il en est de même pour les projets d'aménagement général et particulier dont la procédure d'approbation est entamée d'après la loi du 12 juin 1937 précitée.

Le prédit délai peut cependant être prorogé pour une durée maximale de deux ans après délibération motivée du conseil communal et sur approbation du ministre.

Les plans d'aménagement particulier approuvés par le ministre conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent, le cas échéant, être révisés et intégrés dans le plan d'aménagement général qui a fait l'objet de la refonte visée au présent paragraphe.

(2) Les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, édictés en exécution de l'article 52 de la loi du 12 juin 1937 précitée, deviennent caducs à partir de l'entrée en vigueur du règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites prévu à l'article 38. En vue d'édicter ce nouveau règlement, les communes disposent du délai de sept ans prévu à l'alinéa premier du paragraphe 1er, susceptible d'être prolongé de deux ans dans les conditions de son alinéa deux."

5° Un nouvel article 108*bis* est inséré, libellé comme suit:

„Art. 108bis.– (1) Les plans d'aménagement général approuvés au *jj.mm.2005* par le ministre de l'Intérieur conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée ne peuvent être modifiés autrement que sous forme de refonte et adaptation complètes dans les conditions du paragraphe 1er de l'article 108.

Les projets d'aménagement général dont la procédure d'approbation est entamée au *jj.mm.2005* d'après la même loi ainsi que les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites édictés en exécution de l'article 52 de cette loi, qui sont en vigueur au *jj.mm.2005*, ne sont pas susceptibles de modification.

(2) Pour la mise en œuvre des plans d'aménagement général approuvés conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée ainsi que des projets d'aménagement général dont la procédure d'approbation est entamée d'après la même loi, les dispositions des articles 26, 27, 38, 39, 105 et 106 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 conformément au paragraphe 1er de l'article 108, pour autant que ces plans et projets existent au *jj.mm.2005*.

Tant que les plans et projets d'aménagement général visés au paragraphe 1er n'ont pas fait l'objet de la refonte et adaptation complètes prévues au paragraphe 1er de l'article 108, les plans d'aménagement particulier approuvés ou entamés au *jj.mm.2005* peuvent être complétés, modifiés ou révisés et de nouveaux projets d'aménagement particulier peuvent être établis sans que les dispositions des articles 26, 27, 38, 39, 105 et 106 soient applicables. Ces plans d'aménagement particulier doivent être conformes au règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en vigueur au moment de leur établissement ou de leur modification.

Dans le cadre de la mise en œuvre du présent article, l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier incombe aux communes ainsi qu'aux 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 et en cas de création ou de développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitations. On entend par groupe d'habitations deux 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." "

Article 5 (II selon le Conseil d'Etat)

L'article 109 de la loi du 19 juillet 2004 a complété la loi communale de 1988 par des dispositions précises sur les conditions de fonctionnement d'un service technique auxquelles toutes les communes ayant au moins 10.000 habitants sont tenues soit individuellement, soit en ayant à disposition cet effectif sur base d'un service commun institué ensemble avec d'autres communes. A l'instar des allègements apportés aux critères d'éligibilité des personnes autorisées à élaborer des PAP, prévus à l'article 28 (cf. article 2 du projet de loi sous examen), il est prévu de retenir également pour les agents du service technique une qualification professionnelle moins restrictive, tout en ne remettant pourtant pas en cause l'exigence dans l'effectif de ces services techniques d'un universitaire de la carrière de l'architecte ou de l'ingénieur.

Sans préjudice des remarques critiques formulées ci-avant dans le cadre des considérations générales, ces dispositions ne donnent pas lieu à d'autres observations. D'un point de vue rédactionnel, il aurait convenu de subdiviser l'article sous examen en deux points qui se liront comme suit:

„**Art. II.**– La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

1° L'article 99bis, alinéa premier prend la teneur suivante:

(...)

2° L'article 99ter est modifié comme suit:

(...)“

Par ailleurs, il y aurait avantage d'écrire au point 1°:

„Chaque commune ... engagé à titre de fonctionnaire ou d'employé de la carrière de l'architecte ou de l'ingénieur ainsi que ...“

Article 6 (III selon le Conseil d'Etat)

Sans observation (cf. observation ci-avant ad article 1er), sauf qu'à la phrase introductive il y aurait lieu d'écrire „troisième“ au lieu de „3eme“.

Article 7 (IV selon le Conseil d'Etat)

Aux termes du commentaire des articles joint au projet de loi sous examen, les auteurs entendent profiter de la modification de la loi du 19 juillet 2004 pour adapter également l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Au vu des difficultés procédurales rencontrées sur ce point depuis l'entrée en vigueur de cette loi, il est prévu de modifier les dispositions en vigueur en s'inspirant de la formulation de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, que la nouvelle loi du 19 janvier 2004 a remplacée.

Le Conseil d'Etat note encore que, pour autant que les zones vertes sont concernées dans le cadre de projets d'aménagement communaux, le ministre de l'Environnement ne sera plus simplement informé, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais qu'il aura dorénavant un pouvoir de décision lui permettant, le cas échéant, de s'opposer à une nouvelle délimitation de la zone verte dans le contexte d'un nouveau PAG ou d'une modification d'un PAG existant.

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf que dans la phrase introductive il y aurait lieu de remplacer *in fine* les mots „...“ et libellé comme suit“ par „...“ par le texte suivant“.

Article V (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Dans le cadre de sa proposition de texte destinée à remplacer l'article 4 du projet gouvernemental, le Conseil d'Etat a proscrit tout effet rétroactif des dispositions transitoires projetées pour faciliter la transition du régime légal de la loi de 1937 vers celui de la loi de 2004, et il a suggéré en lieu et place d'appliquer les modifications prévues à partir de la date d'entrée en vigueur du projet de loi sous examen. Afin de fixer cette application de façon précise et claire, il convient d'ajouter au texte du projet de loi un article final comportant la date d'entrée en vigueur de la loi en projet.

Point n'est besoin de rappeler à cet égard une nouvelle fois la nécessité évoquée ci-avant de veiller à l'entrée en vigueur de la loi en projet avant le 8 août 2005 (soit avant l'expiration du délai de douze mois prévu au paragraphe 2 de l'article 108 de la loi du 19 juillet 2004) et de fixer en conséquence la date à insérer à ce nouvel article tout comme dans le texte de l'article 108bis proposé par ailleurs par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter un article final dont le libellé sera le suivant:

„**Art. V.**– La présente loi entre en vigueur le *jj.mm.2005*.“

*

Au regard de l'ensemble des développements qui précèdent et des problèmes soulevés, le Conseil d'Etat propose à titre principal d'adopter le projet de loi sous avis dans la teneur suivante:

*

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

Art. 1er. L'article 108 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifié comme suit:

„**Art. 108.**– (1) Les plans d'aménagement général approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte et adaptation complètes conformément aux dispositions et procédure de la présente loi dans un délai de sept ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il en est de même pour les projets d'aménagement général et particulier dont la procédure d'approbation est entamée d'après la loi du 12 juin 1937 précitée.

Le prédit délai peut cependant être prorogé pour une durée maximale de deux ans après délibération motivée du conseil communal et sur approbation du ministre.

Les plans d'aménagement particulier approuvés par le ministre conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent, le cas échéant, être révisés et intégrés dans le plan d'aménagement général qui a fait l'objet de la refonte visée au présent paragraphe.

(2) Les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, édictés en exécution de l'article 52 de la loi du 12 juin 1937 précitée, deviennent caducs à partir de l'entrée en vigueur du règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites prévu à l'article 38. En vue d'édicter ce nouveau règlement, les communes disposent du délai de sept ans prévu à l'alinéa premier du paragraphe 1er, susceptible d'être prolongé de deux ans dans les conditions de son alinéa deux.“

Art. 2. A la même loi, il est inséré un article 108bis, libellé comme suit:

„**Art. 108bis.**– (1) Les plans d'aménagement général approuvés au *jj.mm.2005* par le ministre de l'Intérieur conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée ne peuvent être modifiés autrement que sous forme de refonte et adaptation complètes dans les conditions du paragraphe 1er de l'article 108.

Les projets d'aménagement général dont la procédure d'approbation est entamée au *jj.mm.2005* d'après la même loi ainsi que les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites édictés en exécution de l'article 52 de cette loi, qui sont en vigueur au *jj.mm.2005*, ne sont pas susceptibles de modification.

(2) Pour la mise en œuvre des plans d'aménagement général approuvés conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée ainsi que des projets d'aménagement général dont la procédure d'approbation est entamée d'après la même loi, les dispositions des articles 26, 27, 38, 39, 105 et 106 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 conformément au paragraphe 1er de l'article 108, pour autant que ces plans et projets existent au *jj.mm.2005*.

Tant que les plans et projets d'aménagement général visés au paragraphe 1er n'ont pas fait l'objet de la refonte et adaptation complètes prévues au paragraphe 1er de l'article 108, les plans d'aménagement particulier approuvés ou entamés au *jj.mm.2005* peuvent être complétés, modifiés ou révisés et de nouveaux projets d'aménagement particulier peuvent être établis sans que les dispositions des articles 26, 27, 38, 39, 105 et 106 soient applicables. Ces plans d'aménagement particulier doivent être conformes au règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en vigueur au moment de leur établissement ou de leur modification.

Dans le cadre de la mise en œuvre du présent article, l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier incombe aux communes ainsi qu'aux 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 et en cas de création ou de développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitations. On entend par groupe d'habitations deux 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.“

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le *jj.mm.2005*.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mai 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

