



Session ordinaire 2014-2015

AT/vg

P.V. FNPRA 11

## **Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative**

### **Procès-verbal de la réunion du 07 mai 2015**

#### Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 26 février et 12 mars 2015
  2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)  
Examen des volets concernant la Commission
  3. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :
    - a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
    - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
    - c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
    - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
    - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
    - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
    - g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
    - h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
    - i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
    - j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
    - k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;et abrogation de :
    - a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
    - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Scission du projet de loi 6704 et examen du projet de loi portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
  - Désignation d'un rapporteur du projet de loi portant modification de l'article

108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

4. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler remplaçant M. Lex Delles, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. David Wagner

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Laurent Deville, M. Fabiano Ottaviani, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

\*

**1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 26 février et 12 mars 2015**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

**2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)**

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative constate que les deux points suivants du rapport d'activité 2014 de la Médiateure relèvent de son champ de compétence :

**1. Remboursement d'une pension d'orphelin**

La Médiateure a été saisi d'une réclamation contre le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative lequel demandait le remboursement de la pension d'orphelin indûment perçue pendant une certaine période. La Médiateure a constaté que le Ministère a appliqué correctement la législation en vigueur en matière de pension d'orphelin. Il s'avère cependant que la réclamante s'est vu fournir des informations incomplètes par les services du Ministère. Le Ministre a finalement accordé une dispense partielle de remboursement de la pension d'orphelin.

La Commission note que la renonciation partielle du Ministre à sa demande de remboursement à titre de réparation d'une erreur commise par son administration est appréciée par la Médiateure.

La Commission s'est encore vu expliquer par M. le Ministre qu'il s'agissait effectivement d'un cas de rigueur. Dans le cadre de sa thèse de doctorat, la personne concernée avait signé un

contrat de travail avec son université et touchait ainsi un revenu mensuel brut de 2.732,74 euros, donc un revenu plus élevé que le salaire social minimum. Or, la législation en vigueur prévoit que le versement de la pension d'orphelin est suspendu si l'enfant majeur occupe un emploi pendant plus de 3 mois consécutifs dont la rémunération mensuelle brute dépasse le salaire social minimum. Afin de ne pas mettre en péril la poursuite des études doctorales de cette personne, M. le Ministre a renoncé au remboursement partiel. Par ailleurs, comme des erreurs ont été commises de la part de l'administration comme de la part de la requérante, laquelle n'aurait pas fourni les informations exactes, M. le Ministre a opté pour une position conciliante. Il y a lieu de préciser que la personne concernée n'avait pas fourni toutes les informations nécessaires à l'administration.

La Commission prend connaissance que les renseignements de la réclamante ont été demandés par téléphone. M. le Ministre concède qu'il n'est certes pas optimal que des informations soient transmises par entretien téléphonique de sorte qu'il n'y a plus de traces. D'un autre côté, ses services essaient de renseigner les citoyens d'une manière simple et flexible. Pour le dossier sous examen, le fait de communiquer des informations par téléphone a cependant été source de malentendus.

En réponse à la question relative au montant à rembourser il y a lieu de noter que la personne concernée a touché une pension d'orphelin indue pendant 7 mois. Le montant brut ainsi indument versé s'élevait à 9.569,60 euros et le montant net à rembourser par la personne concernée s'élevait à 8.593,84 euros. M. le Ministre a finalement accordé une dispense pour le remboursement de 4 mois, à savoir 5.410,40 euros brut (4.864,24 euros net). Le Ministère a exigé le remboursement de la pension d'orphelin touchée pendant 3 mois, c'est-à-dire un montant brut de 4.159,20 euros de sorte que la personne concernée a remboursé un montant net de 3.729,60 euros net.

## 2. Recommandation n°49 relative à l'introduction d'un code de bonne conduite

La recommandation n°49 a pour objet l'introduction d'un code de bonne conduite administrative dans la Fonction publique se basant sur le Code européen de bonne conduite administrative approuvé par le Parlement européen.

M. le Ministre souligne que le Gouvernement est en faveur d'un tel code de bonne conduite. Il est rappelé que, à la lumière des critiques du Conseil d'Etat, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative avait renoncé à introduire les règles déontologiques dans le statut général des fonctionnaires, tel qu'il a été envisagé initialement par le « paquet réforme » (cf. projet de loi n°6457). Les règles déontologiques sont donc en train d'être revues et M. le Ministre souhaite y associer les syndicats. La recommandation n°49 ainsi que le Code européen de bonne conduite administrative serviront de base pour l'élaboration du code de bonne conduite.

Les membres de la Commission soulignent encore ce qui suit :

- Un tel code sera d'application générale à tout fonctionnaire, donc également au médiateur et ses collaborateurs.

- Il y a lieu de s'interroger sur les répercussions d'un code de bonne conduite administrative sur la responsabilité civile de l'Etat telle que régie par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. En vertu de la loi précitée, l'Etat est responsable de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de ses services. Le non-respect des règles de bonne conduite administratives par un fonctionnaire aurait-il des implications en matière de responsabilité civile de l'Etat ?

M. le Ministre estime que la violation de ce code pourrait engager la responsabilité civile de l'Etat. Il souligne qu'il n'y a pas de vide juridique à l'heure actuelle dans la mesure où les administrations doivent respecter la procédure administrative non contentieuse dans le cadre de leurs relations avec le citoyen. Le Gouvernement devra évidemment examiner en détail les implications d'un code de déontologie sur la responsabilité de l'Etat. Ceci vaut d'ailleurs également pour la responsabilité du fonctionnaire fautif vis-à-vis de l'Etat, un élément qu'il faut analyser dans le contexte d'une réforme générale du droit disciplinaire de la Fonction publique. M. le Ministre confirme que le Gouvernement prendra des initiatives dans les prochains délais en ce qui concerne le code de déontologie, une réforme du droit disciplinaire ainsi que la transposition de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au sujet de la commission de harcèlement.

- La proposition de révision de la Constitution prévoit une disposition générale visant la question de la responsabilité civile de l'Etat qui vaut tant pour les fonctionnaires et autres agents de l'Etat que pour les membres du Gouvernement.

- Il est rappelé qu'un projet de code de bonne conduite administrative a été élaboré par le Gouvernement précédent à la fin de la législature, ce qui a été approuvé par la Médiateure. M. le Ministre explique que ce projet engendre un certain nombre de difficultés de nature juridique et répercute en outre sur le code de déontologie à mettre en place dans la Fonction publique. Le projet de code de bonne conduite devra encore être adapté. Pour des raisons de cohérence, ces modifications se feront parallèlement avec l'élaboration du code de déontologie, et seront en outre encore discutées avec les syndicats. En ce qui concerne le calendrier prévisionnel, M. le Ministre estime que les travaux relatifs au code de déontologie et au code de bonne conduite administrative devraient être finalisés en 2016.

En réponse à une question afférente, M. le Ministre explique qu'il ne souhaite pas publier le guide de bonnes pratiques administratives dans l'immédiat. Il veut notamment attendre la mise en œuvre du « paquet réforme » le 1<sup>er</sup> octobre 2015, en particulier le système de gestion par objectifs et des entretiens individuels avec les collaborateurs, et analyser les expériences y relatives. En effet, en découlent un certain nombre de changements pour les administrations tels que l'élaboration des organigrammes, des descriptions de postes ou des plans de travail pour chaque fonctionnaire. Il y a lieu d'évaluer en premier lieu les résultats de la réforme avant d'entamer dans une deuxième étape les règles de déontologie et de bonne conduite administrative. M. le Ministre souligne que la mise en pratique du système de gestion par objectif entraîne une charge de travail considérable pour les administrations.

- 3. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :**
- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
  - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;**
  - c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;**
  - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**
  - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
  - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
  - g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;**
  - h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**
  - i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;**
  - j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;**
  - k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le**

**mode de publication des lois :**

**et abrogation de :**

**a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets :**

**b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs**

*- Scission du projet de loi 6704*

M. le Président explique que certaines communes ont déjà procédé en 2013 à la prorogation des délais pour la refonte de leurs plans d'aménagement général pour une durée de deux années à partir de la date de la délibération afférente du conseil communal, sans profiter du délai maximal prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, c'est-à-dire jusqu'au 8 août 2015. Les plans d'aménagement général de ces communes risquent donc de devenir caducs avant le 8 août 2015 par l'effet de l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Or, sur les 105 communes, une quinzaine environ disposent à l'heure actuelle d'un plan d'aménagement général qui est conforme à la loi précitée du 19 juillet 2004. Il est donc impérieux d'accorder aux autres communes un délai supplémentaire pour procéder à la mise en conformité de leurs plans d'aménagement général, sans que ceux-ci deviennent caducs.

Le Conseil d'Etat a rendu un avis en date du 3 avril 2015 qui se rapporte exclusivement aux articles modifiés par les amendements gouvernementaux du 27 mars 2015. Le Conseil d'Etat partage l'avis du Gouvernement qu'il est indiqué de procéder sans autre délai à la modification de l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004 afin d'éviter la caducité des plans d'aménagement communal. Il propose de scinder le projet de loi sous rubrique en deux parties et donne son avis sur les dispositions faisant l'objet des amendements gouvernementaux précités, tout en se réservant le droit d'émettre ultérieurement un avis sur les autres dispositions du projet de loi, lequel gardera son intitulé actuel.

M. le Président précise que, comme il s'agit d'une modification de la législation relative à l'aménagement communal, la Commission des Affaires intérieures avait procédé à un premier examen des amendements gouvernementaux ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 22 avril 2015. Or, le projet de loi 6704 étant renvoyé à la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, il relève de la compétence de cette commission parlementaire de se prononcer sur la scission du projet de loi précité.

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de scinder le projet de loi 6704 en deux projets de loi distincts (6704 et 6704/A). Le nouveau projet de loi 6704/A reprend les dispositions des amendements gouvernementaux, à savoir l'article 33 du projet de loi initial ainsi qu'un nouvel article 33bis introduit par les amendements précités et porte l'intitulé suivant : « Projet de loi portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ». Cette scission a pour objet de permettre une modification rapide de l'article 108 de la loi précitée du 19 juillet 2004 afin d'éviter que les plans d'aménagement général de certaines communes risquent de devenir caducs avant l'expiration de la date limite retenue pour la refonte des PAG.

*- Désignation d'un rapporteur*

M. Claude Haagen est désigné rapporteur du projet de loi 6704/A.

## - Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat

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

L'article 1<sup>er</sup> (ancien article 33 du projet de loi 6704 initial) a pour objet de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'article 1<sup>er</sup> proroge donc d'une part la date limite pour la refonte des PAG jusqu'au 8 août 2018, et allège d'autre part la sanction initialement prévue. Les PAG ne deviendront plus caducs mais toute modification du PAG sera interdite et aucune procédure de PAP « nouveau quartier » ne pourra être entamée. A souligner que la sanction vise uniquement les PAP « nouveau quartier », sans toucher aux autres zones constituant des quartiers existants directement constructibles moyennant une autorisation de construire.

Les amendements gouvernementaux du 27 mars 2015 redressent un certain nombre d'erreurs matérielles. En effet, le texte qui est censé devenir l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, est inintelligible dans la mesure où il renvoie aux obligations prévues au paragraphe précédent. S'agissant d'une erreur matérielle, les amendements gouvernementaux remplacent le terme « paragraphe » par le terme « alinéa ». Par ailleurs, il est précisé ce qui suit : « (...) et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier (...) ».

Il s'avère que certaines communes ont procédé en 2013 à la prorogation des délais pour la refonte de leur plan d'aménagement général pour une durée de deux ans à partir de la date de la délibération du conseil communal afférente, sans profiter du délai maximal prévu par la loi, à savoir jusqu'au 8 août 2015. Cette situation est susceptible de provoquer une certaine insécurité juridique dans la mesure où ces plans risquent de devenir caducs avant l'expiration de cette date limite. Voilà pourquoi il est hautement indiqué que la nouvelle version de l'article 108 (1) entre en vigueur le plus vite possible.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa teneur actuelle, résulte de la loi du 19 juillet 2005 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; 4. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La Haute Corporation rappelle en outre que l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, actuel, oblige les communes à remplacer, sous peine de caducité, leurs plans d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, actuellement abrogée, par des plans d'aménagement général refondus, conformes à la loi précitée du 19 juillet 2004. La date-limite pour boucler cette opération d'envergure est actuellement fixée au 8 août 2013, avec la possibilité de la reporter, sous certaines conditions, jusqu'au 8 août 2015 au plus tard.

Du fait que, sur les 105 communes, une quinzaine environ disposent à l'heure actuelle d'un plan d'aménagement général qui est conforme à la loi précitée du 19 juillet 2004, il est impérieux d'accorder aux autres communes un délai supplémentaire pour procéder à la mise en conformité de leurs plans d'aménagement général, sans que ceux-ci deviennent caducs. A cet effet, le texte sous avis prévoit de modifier l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 en reportant au 8 août 2018 la date-limite du 8 août 2013, laquelle, en tenant compte de la faculté légale de prorogation, doit se lire comme étant le 8 août 2015. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat note que, par rapport au texte actuellement en vigueur, la faculté de prorogation de l'échéance de la date-limite pour une durée maximale de deux années, n'est plus prévue. En effet, cette faculté inscrite à l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 est supprimée dans le cadre du projet de loi 6704. Comme cette suppression n'est expliquée nulle part, le Conseil d'Etat est à se demander si elle est réellement voulue ou si elle est d'origine accidentelle. A cet égard, il se permet par ailleurs de douter que le nouveau délai de trois années supplémentaires, à accorder par la modification en projet, soit suffisant pour permettre aux communes de mener à bien l'énorme tâche qu'il leur reste à accomplir.

Parallèlement à la susdite modification de la date-limite, les auteurs prévoient « d'assouplir la sanction » frappant les plans d'aménagement général communaux qui, à l'échéance fixée, ne seront toujours pas conformes à la loi précitée du 19 juillet 2004.

D'après le nouvel article 108, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, en projet, l'échéance de la nouvelle date-limite du 8 août 2018, n'entraînera plus, comme c'est le cas actuellement, la caducité des plans d'aménagement général, version 1937, qui n'auront pas été refondus pour être mis en conformité avec loi précitée du 19 juillet 2004. Mais elle entraînera pour eux l'immutabilité jusqu'au moment de leur refonte ainsi que l'inaptitude à servir de base à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». La teneur de la nouvelle disposition en projet est la suivante : « À défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues à l'alinéa précédent, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, jusqu'à la refonte complète. »

Une disposition analogue figurait déjà à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 6694). Elle était destinée à remplacer l'article 19, paragraphe 6, de la loi précitée du 30 juillet 2013 et s'appliquait aux plans d'aménagement général qui, après un délai de quatre ans, ne seraient pas conformes aux prescriptions de plans sectoriels déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. La teneur de la disposition en question était la suivante : « À défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues au paragraphe précédent, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'un plan ou projet de plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, jusqu'à la mise en conformité. »

Dans son avis du 18 novembre 2014 (doc. parl. n° 6694<sup>4</sup>) relatif au projet de loi précité, destiné à modifier la loi précitée du 30 juillet 2013, le Conseil d'Etat s'était formellement opposé à la disposition citée. Il avait écrit ce qui suit : « Le Conseil d'Etat se doit de relever le libellé malencontreux de la nouvelle version du paragraphe 6 qui, prise à la lettre, interdit les modifications du plan d'aménagement général nécessaires pour rendre celui-ci conforme aux exigences du plan directeur sectoriel. Il note en plus que l'interdiction faite de la façon aux communes d'exécuter leurs obligations légales qui se dégagent tant de la prérogative que leur accorde la Constitution de gérer leurs intérêts propres, que des exigences que leur impose la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement des communes et le développement urbain, s'avère contraire au principe de l'autonomie communale, en empêchant les communes d'assumer leurs responsabilités qui résultent de cette autonomie. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au nouveau texte prévu. »

L'opposition formelle précitée reposait sur deux arguments : d'une part, la contrariété de la disposition en projet au principe de l'autonomie communale et, d'autre part, la formulation malencontreuse du texte proposé.

Le Conseil d'Etat note que la disposition proposée par le texte sous revue, malgré son analogie textuelle avec la disposition à laquelle il s'était opposé, s'inscrit dans un contexte différent de celui dans lequel s'inscrivait la disposition réprouvée.

En effet, la loi précitée du 12 juin 1937 a été abrogée par la loi précitée du 19 juillet 2004 et les plans d'aménagement général basés sur la loi de 1937, qui se trouvaient en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 2004, sont temporairement maintenus en vigueur par une disposition transitoire de cette loi. Force est de constater que le système conceptuel relatif à l'aménagement communal, ayant servi de fondement à la loi de 1937 est fondamentalement différent de celui qui sous-tend la loi de 2004. De même, la nature juridique et l'agencement, notamment hiérarchique, des différents instruments normatifs de l'aménagement communal conçus par la loi de 1937 diffèrent eux aussi radicalement de ceux mis au point par la loi de 2004. Il s'ensuit que les plans d'aménagement général, version 1937, constituent des corps normatifs étrangers, difficilement conciliables avec le système conceptuel et avec le cadre juridique mis en place par la loi de 2004. La situation décrite appelle comme corollaire que les plans d'aménagement général, version 1937, doivent, aussitôt que possible, être effacés et remplacés par les instruments normatifs créés par la loi précitée du 19 juillet 2004. Mais, étant donné qu'un grand nombre de projets d'aménagement général communaux sont toujours fondés sur la loi de 1937 et qu'il faut du temps pour accomplir sereinement leur transition vers les instruments normatifs créés par la loi de 2004, le Conseil d'Etat comprend que les auteurs veuillent éviter la sanction drastique consistant en la caducité pure et simple des instruments, version 1937, qui, à l'échéance de la date-limite, ne se trouveraient toujours pas en conformité avec la loi de 2004. Il comprend aussi que la solution proposée par les auteurs aura l'avantage d'éviter aux communes le risque de se trouver à un certain moment dépourvues d'un plan d'aménagement général avec tous les blocages juridiques que cela comporterait, dont particulièrement celui consistant dans les difficultés pour les autorités communales de délivrer dans ces conditions des autorisations de bâtir.

La disposition sous revue a pour objet d'assurer la transition du régime légal abrogé par la loi précitée du 19 juillet 2004 vers le nouveau régime légal mis en place par cette même loi. L'objet de la disposition critiquée dans l'avis précité du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014 consistait, par contre, à assurer la conformité des plans d'aménagement général avec les prescriptions des plans sectoriels déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. La disposition critiquée avait donc vocation à s'appliquer indistinctement et sans limite temporelle à tous les projets d'aménagement général, versions 1937 et 2004 confondues, qui, à l'avenir se seraient trouvés en contradiction avec les prescriptions d'un plan sectoriel déclaré obligatoire, alors que la disposition sous avis aura vocation à s'appliquer exclusivement aux seuls plans d'aménagement particuliers, version 1937, tant que ceux-ci n'auront pas été remplacés par des projets d'aménagement général, version 2004.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer formellement à la disposition sous revue, au motif que celle-ci serait contraire au principe de l'autonomie communale. En effet, la disposition sous revue n'est pas de nature à constituer durablement une entrave aux communes les empêchant d'exercer, de manière responsable, les compétences qui leur sont conférées par la Constitution et par la loi précitée du 19 juillet 2004, mais leur est au contraire utile pour passer sans heurts majeurs du régime juridique découlant de la loi précitée, actuellement abrogée, du 12 juin 1937 vers le régime mis en place par la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'Etat doit cependant s'opposer formellement au libellé du texte proposé en raison des critiques à l'encontre du texte déjà soulevées dans son avis précité du 18 novembre 2014, dans la mesure où cette formulation confère au texte une incohérence constituant une insécurité juridique. Cette opposition formelle n'a pas lieu d'être si la Chambre des députés est d'accord à reprendre le texte libellé comme suit :



*« A défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues à l'alinéa 2, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général, sauf la refonte complète conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, avant cette refonte complète. »*

La Commission tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat et adopte la proposition rédactionnelle précitée. Quant à la question du Conseil d'Etat de savoir si la suppression de la faculté de prorogation de l'échéance de la date-limite de deux années serait d'origine accidentelle, la Commission souligne qu'une telle prorogation est estimée inutile du fait que d'abord elle génère une procédure administrative d'une certaine importance (initiative du collège des bourgmestres et échevins, décision du conseil communal soumise à l'approbation du Ministre...). Ensuite, l'allègement de la sanction en cas de non-respect du délai, ce qui implique que le plan d'aménagement général peut être maintenu en vigueur, plaide pour la suppression d'une telle faculté de prorogation.

## Article 2

L'article 2 (ancien article 33bis) a pour objet de supprimer le paragraphe 3 de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Cette dernière disposition traite de la mise en conformité des règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, version 1937, avec les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004. Elle prévoit, sous peine de caducité de ces règlements que ceux-ci doivent avoir été mis en conformité avec les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004, avant la date-limite précitée du 8 août 2013, laquelle date-limite pouvait sous certaines conditions être reportée au 8 août 2015 au plus tard.

Le Conseil d'Etat note que par l'abrogation de la disposition précitée avant l'échéance fatidique, la caducité des règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, entrés en vigueur sous l'empire de l'article 52 de la loi précitée du 12 juin 1937, actuellement abrogée, est évitée et ces règlements pourront continuer à s'appliquer sans limite temporelle.

De l'argumentaire des auteurs, le Conseil d'Etat croit comprendre que, sur le plan pratique, il n'existe pas d'inconvénient majeur à ce que les communes exécutent leurs plans d'aménagement général, même ceux basés sur la loi précitée du 19 juillet 2004, moyennant leurs anciens règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, version 1937. Sur le plan juridique, la solution préconisée par les auteurs n'est pas contraire à l'article 38 de la loi précitée du 19 juillet 2004, en vertu duquel, « chaque commune est tenue d'édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ». L'obligation de remplacer les anciens règlements par des règlements nouveaux découle en effet, non pas de l'article 38 précité, mais de l'actuel article 108, paragraphe 3, dont l'abrogation est proposée. Il appartient dans tous les cas à l'autorité ministérielle de tutelle de vérifier, avant d'accorder son approbation à un plan d'aménagement général basé sur la loi précitée du 19 juillet 2004, que la concordance entre le contenu du plan d'aménagement général à approuver et le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites est effectivement assurée sur tous les points.

Ces observations faites, le Conseil d'Etat peut se rallier à la modification proposée par l'article 2, ceci d'autant plus que la caducité qu'encourent les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites par application de la législation actuelle, risque d'engendrer des conséquences disproportionnées.

**4.**            **Divers**

En ce qui concerne le temps de parole, le groupe politique CSV demande un modèle 1 alors que les autres groupes politiques plaident pour un modèle de base. M. le Président transmettra la demande du groupe politique CSV à M. le Président de la Chambre des Députés en vue de la prochaine réunion de la Conférence des Présidents.

Luxembourg, le 7 mai 2015

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président,  
Yves Cruchten