



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

### **Procès-verbal de la réunion du 17 septembre 2015**

#### Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2015
2. 6756 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
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
4. Divers

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum remplaçant M. Gusty Graas, M. Eugène Berger remplaçant M. Lex Delles, M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

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

M. Gilles Feith, M. Julien Havet, Mme Paulette Lenert, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative  
M. Laurent Deville, M. Fabio Ottaviani, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Lex Delles, M. Gusty Graas, M. David Wagner

\*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

\*

## **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2015**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

## **2. 6756 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat**

### **- Désignation d'un rapporteur**

M. Yves Cruchten est désigné rapporteur du projet de loi 6756.

### **- Présentation du projet de loi et examen de l'avis du Conseil d'Etat**

M. le Ministre présente succinctement le projet de loi 6756 pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent. Le projet de loi a pour objet de créer une base légale pour le fonctionnement du Centre de Communications du Gouvernement (CCG), ceci moyennant intégration des missions et du personnel actuellement affecté à ce service dans le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE). En effet, suivant l'arrêté grand-ducal du 24 juillet 2014 portant constitution des Ministères, le CCG, préalablement rattaché au Ministère d'Etat, a été transféré dans les attributions du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Ministère de tutelle du CTIE.

Le projet de loi 6756 remplace par ailleurs le projet de loi 6075 portant création d'un Centre de Communications du Gouvernement. Le projet de loi 6075 avait pour objet de créer une base légale pour le fonctionnement du CCG ainsi qu'un cadre pour son personnel. Ce projet de loi a été retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés le 15 juillet 2015.

En réponse aux questions des membres de la Commission, il est expliqué ce qui suit :

- M. le Ministre confirme que la dénomination « CCG » sera abrogée avec la mise en vigueur du projet de loi 6756. L'ancien CCG constituera un service du CTIE, avec des exigences de sécurité particulières alors que le traitement des informations classifiées est une mission de ce service.

- Une membre de la Commission s'interroge s'il est effectivement opportun d'intégrer le centre de conférence dans le CTIE. Le centre de conférence assure principalement des missions de nature protocolaire. M. le Ministre explique que les infrastructures du centre de conférence seront améliorées en matière de sécurité, ce qui s'avère plus efficace en créant des synergies avec le CTIE. A souligner que la charge administrative de la gestion du centre reste limitée.

- En ce qui concerne la gestion de crise, une membre de la Commission se renseigne sur la coopération du CTIE/CCG avec le HCPN. M. le Ministre explique qu'à moyen terme, les services du HCPN seront déplacés sur le site de Senningen. Il est en effet impérieux de regrouper les activités du HCPN et celles du CTIE/CCG sur un même site. Le personnel de l'ancien CCG restera donc à Senningen.

- En réponse à la question au sujet d'une fonctionnarisation des employés du CCG, le représentant gouvernemental explique que les dossiers des agents ont été examinés. Les procédures individuelles de fonctionnarisation pourront être entamées suite à la mise en vigueur du paquet réforme de la Fonction publique.

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat :

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

Le Conseil d'Etat note que sous la lettre u) de l'article 1<sup>er</sup>, il est fait référence à l' « Autorité nationale de distribution ». Or, le commentaire des articles se réfère, quant à lui, à l' « Agence nationale de distribution ». S'il s'agit de la même institution, l'erreur est à redresser. Le Conseil d'Etat se pose par ailleurs la question de l'institution de cette Agence (ou Autorité).

Au nouveau point w), il est question de « gestion de crise ». Que faut-il exactement entendre par « crise » ? Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis du 2 juillet 2013 portant sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. 6475).

Au point x), le Conseil d'Etat note que les auteurs ont suivi ses observations faites dans son avis du 16 novembre 2010 portant sur le projet de loi portant création d'un Centre de communications du Gouvernement, le château de Senningen étant en effet devenu le Centre de conférences nationales et internationales du Gouvernement.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat relative au point u), la Commission se voit confirmer qu'il s'agit de l'Autorité nationale de distribution. La mise en place de l'Autorité nationale de distribution est exigée par l'Accord sur la sécurité des informations entre les parties au Traité de l'Atlantique Nord, un accord qui a été ratifié par la loi du 15 juin 2004 portant approbation de l'Accord sur la Sécurité des Informations entre les Parties au Traité de l'Atlantique Nord avec ses annexes 1, 2 et 3 signé par le Luxembourg le 14 juillet 1998. En vertu de l'accord précité, chaque pays membre de l'OTAN désigne une Autorité nationale de distribution qui est responsable de la gestion du matériel cryptographique de l'OTAN à l'échelon national et qui s'assure que des procédures appropriées sont appliquées et des filières établies pour que l'ensemble du matériel cryptographique fasse l'objet d'une

comptabilisation complète et soit manipulé, conservé et distribué dans des conditions de sécurité.

Par ailleurs, une décision du Conseil de l'Union européenne concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE exige une autorité chargée de la distribution cryptographique. Cette disposition a été transposée au Luxembourg par la loi du 18 juillet 2014 portant approbation de l'Accord entre les Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif à la protection des informations classifiées échangées dans l'intérêt de l'Union européenne, signé à Bruxelles, le 25 mai 2011.

Quant à la remarque du Conseil d'Etat relative au point w), la Commission tient à souligner que dans le cadre des amendements gouvernementaux du 15 avril 2015 relatifs au projet de loi 6475 relative à la Protection nationale (doc. parl 6475/5), il a été tenu compte des recommandations du Conseil d'Etat pour préciser la définition de la notion de « crise » et de celle de « gestion de crise ». La notion reprise dans le présent projet de loi est conforme à celle proposée dans le cadre des amendements précités et a en outre été coordonnée au niveau national avec les différents acteurs concernés.

La Commission se rallie aux propositions d'ordre légistique d'ajouter un point-virgule en bout de phrase au point 1 ainsi que de remplacer le point final par un point-virgule au point r) de l'article 2.

#### Article II

L'article II a pour objet la reprise du personnel du CCG, tout en préservant les attentes de carrière des personnes concernées.

Le Conseil d'Etat note que l'article 2 règle l'affectation des agents de l'Etat relevant de l'administration gouvernementale et affectés au CCG. Qu'en est-il des agents de l'actuel CCG relevant éventuellement d'autres administrations publiques ?

Le Conseil d'Etat soulève encore que l'article ne respecte pas les règles de légistique formelle en ce sens que les auteurs omettent de préciser à quel endroit du texte actuel cette disposition est à intégrer. L'article est à adapter en ce sens.

La Commission s'est vu expliquer que la grande partie des agents du CCG relève de l'administration gouvernementale. Les agents en provenance d'autres administrations, (p.ex. corps militaire), continuent à bénéficier d'un détachement de leur administration d'origine.

Quant à la remarque d'ordre légistique du Conseil d'Etat, la Commission souligne que l'article II reprend une disposition autonome qui concerne le statut des agents du CCG en service. Ces agents se retrouvent désormais dans le cadre du personnel du CTIE. Contrairement aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> qui sont intégrées dans la loi de base du CTIE, la disposition de l'article II n'est pas à intégrer dans la loi modifiée du 20 avril 2009 mais à maintenir en tant que disposition autonome dans la loi modificative.

\*

M. le Rapporteur propose de mettre l'adoption du projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique à l'ordre du jour de la prochaine réunion de 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

D'un point de vue procédural, les membres de la Commission retiennent qu'il revient à la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative d'analyser dans une première étape l'avis du Conseil d'Etat comme le projet de loi 6704 lui a été renvoyé. Alors que différentes parties du projet de loi Omnibus concernent également d'autres commissions parlementaires, une réunion jointe avec les commissions sectorielles concernées pourra être envisagée dans le cadre de la finalisation d'amendements. Il faudra encore clarifier si les modifications relatives au projet de loi seront introduites par amendements parlementaires ou par amendements gouvernementaux.

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

L'article 1<sup>er</sup> modifie le nombre des membres de la **commission d'aménagement**, prévue à l'article 4, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Conseil d'Etat souligne que, dans sa composition actuelle, la commission d'aménagement comprend cinq membres, dont quatre sont librement nommés par le ministre de l'Intérieur, le cinquième étant également nommé par le ministre de l'Intérieur, mais sur proposition du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions. La commission d'aménagement comprend en son sein la cellule d'évaluation, laquelle est à présent composée de trois membres de la commission d'aménagement.

Par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, le **nombre des membres** de la commission d'aménagement à nommer librement par le ministre de l'Intérieur ne serait plus de quatre, mais de **quatre au moins** ; il ne connaîtrait donc plus de limite supérieure. Cette mesure est justifiée par la nécessité de disposer au sein de la commission d'aménagement d'un plus grand nombre de membres en vue de faire fonctionner correctement la cellule d'évaluation.

Le **Conseil d'Etat** peut comprendre les raisons qui poussent à une augmentation du nombre des membres de la commission d'aménagement. Il aurait toutefois préféré que le nombre des membres de la commission d'aménagement ainsi que celui des membres de la cellule d'évaluation soient **précisés par règlement grand-ducal**.

Un membre du groupe parlementaire CSV s'étonne que le Conseil d'Etat propose un règlement grand-ducal pour une matière qui n'est pas réservée à la loi en vertu de la Constitution. Le Conseil d'Etat souligne en général dans ses avis qu'en ce qui concerne le pouvoir réglementaire d'exécution, il n'y a pas lieu de prévoir au niveau de la loi que les mesures d'exécution seront précisées par règlement grand-ducal. En effet, le Grand-Duc peut prendre de manière spontanée des règlements grand-ducaux. Or, en ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'article sous examen, un règlement grand-ducal envisagerait l'augmentation du nombre des membres de la commission d'aménagement. L'orateur souligne que ce règlement grand-ducal ne pourra ni étendre, ni restreindre la portée de la loi. Dans ce cas, il faudrait fixer un nombre maximal de membres au niveau de la loi.

M. le Ministre explique que l'idée était d'augmenter le nombre de membres de la commission d'aménagement en vue d'accélérer les procédures et réduire la durée de l'élaboration des avis. Un nombre minimal de membres a été retenu afin de pouvoir augmenter l'effectif de la commission au fur et à mesure, en fonction de l'évolution du nombre des dossiers.

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur les modalités de fonctionnement de la commission d'aménagement. Dans l'hypothèse d'une composition d'un nombre pair de membres, la voix du président serait-elle prépondérante ?

M. le Ministre partage ce constat qu'il est important que la composition de la commission soit connue et que les modalités pour l'élaboration des avis soient uniformes.

La Commission décide de fixer un **nombre maximal** de membres de la commission d'aménagement au niveau de loi, en précisant à l'article 1<sup>er</sup> que la commission se compose d'au moins 5 membres sans pour autant que son effectif puisse dépasser le nombre de **13 membres**.

#### Article 2

L'article 2 modifie le nombre des membres de la **cellule d'évaluation** fonctionnant au sein de la commission d'aménagement, prévue à l'article 4, alinéa 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette cellule ne comprend plus le nombre fixe et invariable de trois membres, mais comprendrait **trois membres au moins**.

A l'instar de sa remarque relative à l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat aurait préféré que le nombre des membres de la cellule d'évaluation soit précisé par règlement grand-ducal.

Comme pour l'article 1<sup>er</sup>, la Commission fixe au niveau de la loi une limite inférieure et supérieure pour l'effectif de la cellule d'évaluation. L'article 2 dispose déjà que la cellule comprend au moins trois membres. La **limite supérieure** des membres de la cellule d'évaluation est dès lors constituée par le nombre maximum des membres de la commission d'aménagement, à savoir **13 membres**.

#### Article 3

L'article 3 apporte deux modifications à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La première modification, d'ordre technique, remplace la référence à l'article 19, point i) de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès à la profession d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, actuellement abrogée, par la référence à l'article 17 de la loi du 2 septembre 2011 portant le même intitulé.

La deuxième modification, d'ordre plus fondamental, ajoute une nouvelle disposition selon laquelle « les communes qui disposent d'un **service technique communal approprié** au sens des articles 99*bis* et 99*ter* de la loi communale sont **dispensées** de l'obligation de recourir à une **personne qualifiée** ».

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat note que selon l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 19 juillet 2004, « le projet d'aménagement général d'une commune est élaboré à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins , par une personne qualifiée », donc par une personne dont la qualification répond aux exigences de l'article 17 de la loi précitée du 2 septembre 2011. L'article 99*bis* de la loi communale fait obligation aux communes de plus de 10.000 habitants d'avoir un service technique communal comprenant au moins un urbaniste ou aménageur au sens du paragraphe 1<sup>er</sup>, sous i), de l'article 19 de la loi précitée du 28 décembre 1988 (actuellement article 17 de la loi précitée du 2 septembre 2011), donc une personne qualifiée au sens de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article 99*ter* de la loi communale offre aux communes de moins de 10.000 habitants d'en faire de même, tout en leur permettant de s'associer à plusieurs en vue de l'engagement d'une personne de cette qualification.

En édictant que les communes « qui disposent d'un service technique communal approprié au sens des articles 99*bis* et 99*ter* de la loi communale », c'est-à-dire celles qui comptent parmi le personnel de leur service technique communal au moins un agent qui soit à considérer comme « personne qualifiée », sont « dispensées de l'obligation de recourir à une personne qualifiée », le texte sous avis peut être sujet à méprise. Il est certainement dans l'intention des auteurs de permettre par la nouvelle disposition à ces communes de faire élaborer leurs projets d'aménagement général par leurs propres services techniques communaux, sans devoir recourir aux prestations d'une personne qualifiée, externe à l'administration.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de conférer à la deuxième phrase de la disposition sous examen la teneur suivante :

*« Les communes qui disposent d'un service technique communal répondant aux articles 99*bis* ou 99*ter* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 peuvent élaborer leurs projets d'aménagement général sans devoir recourir aux prestations de services d'une personne qualifiée externe à l'administration communale. »*

La Commission adopte la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat.

En réponse à une question afférente, M. le Ministre explique que les agents du service technique ne doivent pas disposer d'un agrément pour pouvoir élaborer ou modifier un PAG. Il faut cependant que le service technique emploie une personne qualifiée qui répond aux exigences de l'article 17 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, à savoir un urbaniste/aménageur. A titre d'exemple, un architecte du service technique ne pourra pas élaborer un PAG.

Un membre du groupe parlementaire CSV souligne que, d'après la législation en vigueur, les communes doivent prendre en charge les frais engendrés par toute modification du PAG. Or, des adaptations ponctuelles du PAG s'imposent parfois en vue de régler la situation d'un particulier. A long terme, il s'agit de frais considérables comme chaque modification du PAG présuppose l'élaboration d'un dossier par un bureau d'étude. L'orateur propose d'examiner l'opportunité d'introduire une disposition dans la loi de 2004 qui permettrait aux communes de récupérer les frais auprès du particulier.

M. le Ministre explique qu'en vertu de la modification introduite par l'article 3 du projet de loi, le service technique de la commune pourra faire la modification du PAG (à condition d'avoir engagé une personne qualifiée) de sorte que des frais supplémentaires n'incomberont plus à la commune. Il estime qu'il est difficile de distinguer en pratique à partir de quel moment il s'agit d'une modification due à la situation d'un particulier.

#### Article 4

L'article 4 a pour objet d'amenuiser les impératifs auxquels doit répondre l'**étude préparatoire** servant de base à l'élaboration d'un projet d'aménagement général.

Le Conseil d'Etat note que le texte en projet se contente d'une « analyse de la situation existante » et n'insiste plus à ce que l'analyse soit basée sur un inventaire portant sur le cadre urbanisé existant, sur la structure socio-économique, sur les équipements publics ainsi que sur les paysages et les éléments constitutifs du milieu naturel et faisant état des données des plans d'action établis pour les zones spécifiées dans la cartographie stratégique du bruit . Le texte en projet renonce encore à imposer la détermination d'une stratégie de développement à court , moyen et long terme , développée à partir du contexte national et régional de l'aménagement du territoire et d'options politiques spécifiques à la commune, ainsi qu'à l'élaboration de propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette stratégie.

L'article 4 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à renvoyer au commentaire de l'article 3 en ce qui concerne la désignation de la disposition à modifier.

Le représentant gouvernemental explique qu'en pratique les études préparatoires sont très volumineuses. Il y a lieu de constater que les études préparatoires n'ont pas les effets intentionnés en 2004 par le législateur. Par ailleurs, leur élaboration entraîne des coûts considérables pour les communes. L'étude préparatoire est ainsi allégée et l'établissement des scénarios de croissance n'est plus exigé. L'étude préparatoire doit être un document lisible pour le citoyen. Les règlements grand-ducaux afférents seront encore adaptés.

#### Article 5

L'article 5 a pour objet de modifier l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004 dont le contenu est actuellement le suivant : « Tout plan d'aménagement général peut être complété, modifié ou révisé . La procédure à appliquer est celle prescrite pour le premier établissement du plan. »

Le Conseil d'Etat constate que par la modification projetée, la deuxième phrase de l'article 8 actuel est supprimée purement et simplement. Celle-ci énonce la règle du parallélisme des formes, à savoir que les modifications à apporter aux plans d'aménagement général sont soumises aux règles de procédure qui étaient applicables au premier établissement de ces plans. A défaut de toute indication dans le commentaire de l'article justifiant la suppression de la phrase en question, le Conseil d'Etat demande qu'elle soit maintenue, alors qu'à ses yeux elle garde toute son utilité. En effet, si le nouvel article 8 affirme le principe de la mutabilité des plans d'aménagement général, il est indiqué qu'il énonce également les règles de procédure applicables à leurs modifications.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat relative au parallélisme des formes, le représentant gouvernemental explique que la phrase « La procédure à appliquer est celle prescrite pour le premier établissement du plan » de l'article 8 de la loi du 19 juillet 2004 prête à confusion. Cette disposition pourrait laisser entendre qu'un PAG établi selon le régime législatif de 1937 devrait être modifié selon les procédures de la loi du 12 juin 1937. Voilà pourquoi le Gouvernement préfère maintenir la suppression de cette phrase.



La Commission se rallie à la proposition gouvernementale et ne suit pas le Conseil d'Etat.

#### Article 6

L'article 6 a pour objet de compléter l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004 par la précision que les **parties écrite et graphique** d'un plan d'aménagement communal « se complètent réciproquement ». Cette précision est nécessaire, afin de remédier aux nombreuses difficultés d'interprétation résultant du fait que certaines prescriptions sont à la fois réglementées dans la partie écrite et dans la partie graphique de ces instruments.

Pour le Conseil d'Etat, le fait que le plan d'aménagement général comprend une partie écrite et une partie graphique induit nécessairement un lien de complémentarité existant entre ces deux parties, même si ce lien n'est pas explicitement affirmé, alors que chacune d'elles doit se lire et s'interpréter l'une à la lumière de l'autre. La précision apportée par la disposition sous examen ne constitue donc pas une réelle innovation au niveau de l'interprétation d'un plan d'aménagement général.

Le Conseil d'Etat doute par ailleurs que l'affirmation dans la loi de la complémentarité entre les parties écrite et graphique d'un plan d'aménagement général soit de nature à remédier réellement aux problèmes d'interprétation liés à la double réglementation, graphique et écrite, de la même situation. Aucun problème ne peut se poser tant que les parties écrite et graphique concordent ; ce n'est qu'en cas d'incohérence, de divergence ou de contradiction entre les deux parties du même plan d'aménagement général (PAG) que des problèmes d'interprétation surgissent. Les problèmes visés pourraient trouver une solution en posant la règle qu'en cas de divergence, de contradiction ou d'incohérence entre les parties écrite et graphique d'un PAG, l'une d'elles, soit la partie graphique soit la partie écrite, l'emporte sur l'autre.

La Commission a longuement discuté de la prépondérance à accorder soit à la partie écrite, soit à la partie graphique. Les représentants gouvernementaux ont dans un premier temps proposé de préciser que la partie graphique l'emporte sur la partie écrite. Un PAG est avant tout un plan auquel la partie écrite ne fait qu'apporter des précisions. Par ailleurs, une partie écrite ne pourra jamais être aussi détaillée qu'une partie graphique. A souligner que la partie graphique était l'élément du PAG qui a été introduit en premier lieu dans la législation.

Plusieurs membres restent réticents par rapport à cette proposition. Le représentant du groupe politique CSV souligne d'ailleurs qu'en vertu des jurisprudences des juridictions administratives en matière de règlement sur les bâtisses, en cas de contradiction, la partie écrite prévaut.

Il est finalement retenu de maintenir l'article dans la teneur initiale du projet de loi. La partie écrite et la partie graphique du PAG se complètent donc réciproquement. En cas d'équivoque, les juridictions devront trancher au cas par cas.

#### Article 7

L'article 7 modifie les alinéas 3 et 4 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le rapport de présentation, qui doit accompagner un PAG, est remplacé par l'obligation d'une **fiche de présentation** résumant les orientations fondamentales.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat, sauf que la Haute Corporation renvoie à son commentaire de l'article 6 en ce qui concerne la désignation de la disposition à modifier.

#### Article 8

L'article 8 modifie l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 de l'article 9 de la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article a pour objet **d'alléger** l'obligation incombant au collège des bourgmestre et échevins de remettre un **rapport approfondi** au conseil communal en vue de mettre ce dernier en mesure de décider s'il y a lieu de procéder à une **mise à jour du PAG**.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Article 9

L'article 9 se propose d'apporter des modifications à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cet article concerne la **saisine du conseil communal** dans le cadre de la procédure d'adoption du PAG.

##### *- Alinéa 1<sup>er</sup>*

La modification envisagée à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 9 consiste à remplacer le « rapport de présentation » par la « fiche de présentation » dont question à l'article 7 du projet de loi sous revue.

Même si le reste du texte de l'alinéa 1<sup>er</sup> reste inchangé, le Conseil d'Etat propose à supprimer dans l'expression « ensemble avec » soit le mot « ensemble » soit le mot « avec ». Il suggère par ailleurs de remplacer l'expression « soumis au conseil communal » soit par l'expression « soumis à la délibération du conseil communal » soit par celle « soumis à l'avis du conseil communal ». Cette dernière modification aurait l'avantage de mettre le texte de la disposition sous revue en phase avec l'article 28 de la loi communale, selon lequel le conseil communal «délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure ».

La Commission se rallie à la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat et supprime le mot « ensemble » dans l'expression « ensemble avec ». Elle adopte en outre l'expression « soumis à la délibération du conseil communal ».

##### *- Alinéa 2*

La modification envisagée à l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 consiste à reformuler cette disposition, alors que le libellé actuel pouvait prêter à confusion. Le Conseil d'Etat note que les termes de la possible confusion et les circonstances dans lesquelles elle risque de se produire ne sont pas autrement précisés. Par ailleurs, contrairement au texte qu'il doit remplacer, le nouveau texte n'appelle plus le conseil communal à délibérer. Il se contente de disposer qu'« en cas d'accord, le conseil communal charge le collège des bourgmestre et échevins à procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 ». Or, la volonté du conseil communal se formalise, conformément à l'article 28 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988, soit dans une délibération soit dans un avis. Le Conseil d'Etat demande de maintenir l'exigence soit d'une délibération soit d'un avis formels du conseil communal.

Le nouveau texte prévoit encore que le collège des bourgmestre et échevins sera chargé par le conseil communal d'accomplir les devoirs légaux inscrits aux articles 11 et 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans ce contexte, il faut noter que, d'après le texte actuellement

en vigueur, le fait pour le conseil communal d'avoir émis un vote positif entraîne *ipso facto* à la charge du collège échevinal l'obligation légale pour celui-ci d'entamer la procédure des consultations publiques. D'après le texte en projet, le vote positif ou « l'accord » du conseil communal ne suffit plus à cet effet, mais le collège échevinal doit expressément être chargé par le conseil communal de procéder auxdites opérations de consultation. Ce changement dans le déroulement de la procédure d'adoption ou de modification du projet d'aménagement général n'est pas expliqué par les auteurs.

L'article 57, numéro 1 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 charge le collège des bourgmestre et échevins « de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police ». Dans cette logique, le collège échevinal n'a pas à être chargé par le conseil communal de l'exécution des actes de procédure que la loi lui assigne. Il les exécute de sa propre initiative, du moment que les conditions pour le faire sont réunies. A défaut pour les auteurs de justifier ce changement de procédure, le Conseil d'Etat demande d'en rester au système actuel, en ce sens que le collège prendra l'initiative des consultations, dès que le conseil communal aura marqué son « accord » au moyen d'une délibération ou d'un avis formels.

Afin de tenir compte de l'observation du Conseil d'Etat, la Commission supprime l'alinéa 2 de l'article 9 du projet de loi pour en rester à la procédure actuellement en vigueur : « Le conseil communal délibère sur le projet d'aménagement général; en cas de vote positif, le collège des bourgmestre et échevins procède aux consultations prévues aux articles 11 et 12. »

#### Article 10

L'article 10 du projet de loi a pour objet de modifier les alinéas 2 et 3 de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article 10 introduit, outre la publication du dépôt à la maison communale et dans au moins 4 quotidiens, la **publication du PAG entier sur support électronique**. A noter que jusqu'à présent, la loi du 19 juillet 2004 ne prévoyait que la publication d'un résumé du PAG sur support informatique.

*- Alinéa 3 de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004*

Le Conseil d'Etat note que la modification à l'alinéa 3 de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004 concerne la date de la réunion d'information avec la population que le collège échevinal doit tenir. Selon le texte proposé, cette réunion doit être organisée « au cours des premiers quinze jours de la publication à la maison communale », et de continuer que « cette publication fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site électronique où est publié le projet d'aménagement général ». Le texte actuel prévoit que la réunion d'information doit se tenir « au cours des premiers quinze jours du délai de publication à la maison communale et après la publication dans les quatre quotidiens », et de continuer que « la **publication dans les quotidiens** fait mention des lieu, date et heure de la **réunion d'information** ainsi que du site électronique où est publié le résumé du plan d'aménagement général ». Cette modification ne trouve pas d'explication au commentaire des articles. Par comparaison des textes, on constate que les lieu, date et heure de la réunion d'information ne sont désormais plus portés à la connaissance du public par la voie de la presse, mais uniquement par la « publication à la maison communale ». A défaut d'explications, le Conseil d'Etat demande le maintien de la publication de la tenue de la réunion d'information par la voie des quotidiens.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait encore soulever une autre problématique liée à **l'expression de «publication à la maison communale»**. Cette notion, qui existe déjà dans les textes actuellement en vigueur, est équivoque. En effet, l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase de la loi précitée du 19 juillet 2004 dispose que « le projet d'aménagement général est déposé ... pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre

connaissance ». La deuxième phrase de l'article 12, alinéa 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004 dispose que « Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet ». Que faut-il, dans ces conditions, entendre par « publication à la maison communale » ? S'agit-il du dépôt qui est effectué à la maison communale ou s'agit-il de la publication de ce dépôt par voie d'affiches ? La problématique soulevée est récurrente dans le texte de la loi précitée du 19 juillet 2004. Si l'expression « publication à la maison communale » doit viser le dépôt du projet d'aménagement général à la maison communale, il faudrait la remplacer uniformément à chacune de ses occurrences à travers le texte de loi par « dépôt à la maison communale », sinon par « publication du dépôt par voie d'affiches ».

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat de remplacer à chaque occurrence « publication à la maison communale » par « dépôt à la maison communale ».

Elle partage en outre l'avis du Conseil d'Etat que les lieu, date et heure de la réunion d'information devront être publiés dans les quotidiens. Le bout de phrase afférent est donc à maintenir dans l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La Commission a encore longuement discuté des modes de publication en matière de PAG. Elle estime qu'il y a lieu de garantir que les informations soient accessibles pour tout citoyen dans des conditions égales. La publication sur support électronique respecte cette condition. D'autres modalités d'information des citoyens, telles que la distribution d'information exclusivement aux résidents de la commune, sont à éviter dans la mesure où elles risquent de produire une rupture d'égalité. En effet, un locataire disposerait dans cette hypothèse des informations sur une modification du PAG laquelle le propriétaire de l'immeuble, voire le propriétaire d'un terrain qui ne réside pas dans la commune, ignore.

La Commission constate que la publication par voie d'affiche est maintenue. Même si cette pratique semble être anachronique, elle doit être maintenue pour des raisons d'accès équitable à l'information telle qu'évoquée ci-dessus. La Commission accueille favorablement la publication sur support électronique qui permet à tout citoyen de s'informer dans les mêmes conditions. Il y a lieu de prévoir des abonnements électroniques de sorte que les utilisateurs sont informés d'office de toute nouvelle information publiée.

### Article 11

L'article 11 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 13 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

#### *- Alinéa 1<sup>er</sup>*

En ce qui concerne le premier alinéa du texte modificatif proposé, le Conseil d'Etat note que le point de départ du délai imparti au public pour présenter ses réclamations écrites n'est plus constitué par « la publication du dépôt du projet dans les quatre quotidiens imprimés, et publiés au Grand-Duché de Luxembourg », mais par la « publication à la maison communale ». Dans ce contexte, il renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 10 du projet de loi, concernant la notion de « publication à la maison communale ».

#### *- Alinéa 2*

En ce qui concerne le deuxième alinéa du texte modificatif proposé, le Conseil d'Etat constate qu'il présente exactement la même teneur que le texte actuel, sauf qu'il n'y est plus question de « **réclamations écrites** », mais simplement de « réclamations ». La suppression du mot « écrites » n'est pas non plus expliquée au commentaire des articles. A défaut d'explications à ce sujet, le Conseil d'Etat demande de maintenir le texte actuel, d'autant

plus que selon l'alinéa 1<sup>er</sup>, actuel et nouveau, de l'article 13 de la loi précitée du 19 juillet 2004, les réclamations sont à présenter sous la forme écrite.

Les membres de la Commission ont longuement discuté de la forme de la réclamation écrite. Qu'en est-il des réclamations envoyées par courrier électronique au collège échevinal ? La Commission estime que toute réclamation devrait être envoyée par courrier postal afin de garantir sa bonne réception. Dans une optique de simplification, il y a cependant lieu d'éviter l'obligation d'envoi par lettre recommandée.

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat de maintenir du mot « écrites » dans l'expression « réclamation écrites » à l'alinéa 2 de l'article 13 de la loi du 19 juillet 2004.

### Article 12

L'article 12 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 18*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004, en y **supprimant la référence au programme directeur** prévu à l'article 4 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, alors que cet instrument ne présente pas le degré de précision suffisant.

Le Conseil d'Etat note que la dérogation prévue à l'article 18*bis* précité se limite donc dorénavant à la procédure de mise en concordance du plan d'aménagement général communal avec les plans sectoriels déclarés obligatoires, une mise en concordance avec le programme directeur n'étant plus requise. En ce qui concerne les plans sectoriels, le nouveau texte apporte la précision que par l'article 18*bis* précité sont visés uniquement les plans directeurs sectoriels « déclarés obligatoires ».

Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

### Article 13

L'article 13 du projet de loi envisage de porter des modifications aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 20 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

#### *- Alinéa 1<sup>er</sup>*

Une première modification consiste à supprimer purement et simplement la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 20, disposant que les servitudes y visées frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité. Cette modification s'inscrit dans la ligne tracée par l'arrêt numéro 101/13 de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013. Cette modification ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

#### *- Alinéa 2*

Une deuxième modification touche l'alinéa 2 de l'article 20. Elle tend à y prévoir pour la décision du conseil communal, munie de l'approbation ministérielle, à côté des trois modes de publication déjà prévus que sont la publication par voie d'affiches, la publication dans au moins quatre quotidiens publiés au Grand-Duché de Luxembourg et la publication au Mémorial, un quatrième mode de publication, nouveau, consistant dans la publication « sur support informatique ». Cette modification est présentée au commentaire des articles comme « une mesure de facilitation de la procédure de publication en l'adaptant aux nouvelles technologies de communication » aux fins que « les personnes intéressées pourront aisément consulter les décisions par internet et ne devront plus se déplacer à la maison communale pour en prendre connaissance ». Le Conseil d'Etat partage l'idée des auteurs de rendre les décisions communale et ministérielle plus facilement accessibles au public intéressé. Pour que cette publicité, qui fera désormais partie de la procédure d'adoption et

de modification des plans d'aménagement général, soit efficace, il est, aux yeux du Conseil d'Etat, nécessaire de préciser l'endroit (site internet communal ? portail spécifique sous gestion étatique ?) où la publication doit avoir lieu, d'en indiquer l'adresse internet dans les autres publications légales et de préciser dans la loi la durée pendant laquelle la publication informatique doit avoir lieu. Il est en plus essentiel de préciser que la publication est effectuée sur un site internet accessible au public. Un encadrement textuel précis de la publication informatique est nécessaire, d'autant plus que les défauts dans la publication légale peuvent constituer des vices de procédure de nature à entraîner l'annulation d'une procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'aménagement général.

Le Conseil d'Etat demande d'écrire à la phrase introductive de l'article sous revue plutôt « alinéas 1<sup>er</sup> et 2 » que « alinéas 1 et 2 ». Même si le texte est resté inchangé sur ce point, il demande encore de supprimer à la première phrase de l'alinéa 2 du nouvel article 20, dans l'expression « ensemble avec », soit le mot « ensemble » soit le mot « avec ».

La Commission se rallie au Conseil d'Etat et supprime le mot « ensemble » à l'alinéa 2 de l'article 20 de loi du 19 juillet 2004. Elle adopte également la proposition rédactionnelle relative à la phrase introductive de l'article 13.

#### Article 14

L'article 14 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 21, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Aux termes de l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, les propriétés situées à l'intérieur du périmètre du projet du plan d'aménagement général sont, pendant la procédure d'adoption d'un nouveau plan d'aménagement général, frappées provisoirement de certaines servitudes, lesquelles deviennent définitives au moment de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général. En ce qui concerne l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat tient à rappeler que selon l'arrêt numéro 101/13, précité, de la Cour constitutionnelle, la servitude d'utilité publique, qui entraîne « un changement dans les attributs de la propriété, qui est à tel point substantiel qu'il prive celle -ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation ». Il en résulte que, conformément à l'article 16 de la Constitution, l'expropriation ne peut avoir lieu que « pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ». Se pose alors la question de savoir si, au regard de cette disposition constitutionnelle, la loi précitée du 19 juillet 2004 fournit dans tous les cas le cadrage normatif suffisant (les « cas » et la « manière ») pour encadrer les servitudes d'utilité publique instituées par un projet de plan d'aménagement général, assimilables à une expropriation. Même si l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 énonce de manière sommaire les objectifs qui doivent guider les autorités communales dans l'élaboration de leurs plans d'aménagement général, le Conseil d'Etat doute que cette énonciation soit assez précise pour servir dans tous les cas de cadrage normatif suffisant à l'établissement de servitudes assimilables à une expropriation. Dans ces conditions, il demande aux auteurs de procéder sur la base des considérations qui précèdent à une analyse au sujet d'une éventuelle adaptation de l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 19 juillet 2004 en vue d'éviter du contentieux en puissance.

L'article 21, alinéa 2, première phrase, actuellement en vigueur, dispose que « ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité ». La modification proposée consiste à supprimer cette phrase, afin de mettre le texte de loi en phase avec l'arrêt numéro 101/13, précité, de la Cour constitutionnelle. La modification que l'article sous revue envisage d'apporter à la loi précitée du 19 juillet 2004 ne donne pas lieu à observation.

Luxembourg, le 28 septembre 2015

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président,  
Yves Cruchten