



Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 24 septembre 2015

Ordre du jour :

1. 6756 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 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
- Suivi de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Frank Arndt remplaçant M. Georges Engel, M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas, M.

Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert,
M. Gilles Roth, M. David Wagner
M. Félix Eischen, observateur

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

M. Julien Havet, Mme Paulette Lenert, du Ministère de la Fonction publique et
de la Réforme administrative
M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lex Delles, M. Georges Engel

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. 6756 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat

Soumis au vote, le projet de rapport du projet de loi 6756 est adopté à l'unanimité.

En ce qui concerne le temps de parole, la Commission propose le modèle de base.

2. 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

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

Article 15

L'article 15 du projet de loi envisage de modifier l'article 22 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le texte actuel est supprimé et remplacé intégralement par une nouvelle disposition.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 22 actuellement en vigueur pose la règle selon laquelle « les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité », sauf dans les cas d'exception limitativement prévus par le même article 22. Dans son arrêt numéro 101/13, précité, la Cour constitutionnelle en critiquant le caractère apodictique de cette disposition, l'a déclarée contraire à l'article 16 de la Constitution, lequel garantit la protection du droit de propriété et prohibe l'expropriation, autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité. Suite à la suppression de la disposition selon laquelle les servitudes en question n'ouvrent droit à aucune indemnité, celles-ci sont à indemniser selon le droit commun si elles sont assimilables à une expropriation ; c'est-à-dire, si les changements dans les attributs de la propriété qu'elles entraînent sont à tel point substantiels qu'ils privent celle-ci d'un de ses aspects essentiels.

Le nouveau texte apporte toutefois une exception, importante, au droit commun de l'indemnisation. Il dispose, en effet, que « les **demandes d'indemnisations en rapport avec les servitudes** sont **prescrites par cinq ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général** ». Par le nouveau texte, le droit du propriétaire de rechercher auprès de l'administration communale l'indemnisation du préjudice qu'il a subi dans sa propriété du fait que celle-ci est grevée d'une servitude découlant d'un plan d'aménagement général, s'éteint automatiquement après l'écoulement d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général en cause. Les auteurs fondent cette dérogation au délai de droit commun, qui est de trente ans, sur des exigences de sécurité juridique non autrement explicitées au commentaire des articles. Moyennant le texte proposé, il est institué en fait une sanction frappant le propriétaire qui n'aurait pas mis en œuvre ses droits dans un délai jugé raisonnable par les auteurs du projet de loi. Pour le Conseil d'Etat, ceci n'a rien à voir avec le principe de sécurité juridique, mais plutôt avec les difficultés à évaluer correctement, après de nombreuses années, l'indemnisation devant revenir au propriétaire spolié.

Dans ce contexte, il faut noter que l'article 34 du projet de loi sous avis se propose de modifier l'article 22 de la loi précitée du 30 juillet 2013, en vue d'y inscrire également le principe de la prescription quinquennale en ce qui concerne l'indemnisation des servitudes découlant des plans sectoriels et des plans d'occupation du sol. Cependant, dans l'état actuel de la législation, le droit à indemnisation de certaines de ces servitudes (celles dont question à l'article 22, paragraphes 2 et 3) se prescrit selon l'article 23 de cette même loi, dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire. L'article 35 du projet de loi sous avis se propose de supprimer l'article 23, précité.

Le Conseil d'Etat note que lors de l'adoption de la loi précitée du 30 juillet 2013, la Chambre des Députés avait retenu un délai de dix ans pour la prescription du droit à indemnisation. A défaut par les auteurs du projet de loi de présenter une argumentation tranchante en faveur de la réduction de ce délai de dix à cinq ans, et ceci moins de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 30 juillet 2013, le Conseil d'Etat demande d'en rester au délai de prescription de dix ans. Il en est même à se demander si le délai de prescription ne devrait pas être fixé à trente ans. En effet, le Code civil connaît la « prescription trentenaire », la « prescription par dix ou vingt ans » et les « prescriptions particulières ». En disposant que « toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans », l'article

2262 du Code civil érige la prescription trentenaire en principe, les prescriptions à délais plus courts constituant des exceptions. L'obligation d'indemniser le propriétaire auquel son droit de propriété est retiré ou dont le droit de propriété subit dans ses attributs des changements à tel point substantiels qu'ils privent le droit de propriété de l'un de ses aspects essentiels, trouve son origine directement à l'article 16 de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat souhaiterait-il appliquer à la prescription du droit de réclamer cette indemnité d'origine constitutionnelle, la prescription trentenaire, plutôt que de soumettre celle-ci à un délai plus court, dérogeant au droit commun. Il faut encore noter que le propriétaire, dont la propriété est frappée par une servitude d'utilité publique découlant d'un plan d'aménagement général communal, n'est pas personnellement informé de l'existence de celle-ci, de sorte qu'il est à craindre qu'il n'en ignore l'existence et, par conséquent, également le droit à indemnité ouvert à son profit. Cette considération, et le souci de préserver au mieux le droit du propriétaire concerné, constituent aux yeux du Conseil d'Etat des arguments supplémentaires plaidant en faveur du délai de prescription trentenaire.

Indépendamment de la question concernant la durée du **décal** de prescription, se pose encore celle de son **point de départ**. En effet, même si le propriétaire avait connaissance de la servitude, il ne serait pas à même, dans de nombreux cas, à en apprécier la portée concrète, alors que celle-ci est tributaire du contenu du plan d'aménagement particulier venant préciser et exécuter le plan d'aménagement général. Souvent, ce ne sera qu'au moment où le propriétaire voudra changer le mode d'utilisation de sa propriété et qu'il devra, à cet effet, faire établir un plan d'aménagement particulier, qu'il s'apercevra des limitations concrètes que le plan d'aménagement général avait apportées à son droit de propriété. Il s'en apercevra à un moment où le délai pour faire valoir son droit à indemnisation sera le plus souvent déjà révolu. Suite aux considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat s'interroge s'il ne serait pas indiqué de fixer le point de départ du délai de prescription à un moment où le caractère abstrait de la servitude soit concrétisé, notamment par l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier, et où le dommage résultant de la servitude au détriment du propriétaire satisfasse aux conditions d'une action indemnitaire, à savoir l'existence d'un préjudice certain, né et actuel.

Le Conseil d'Etat profite par ailleurs de l'occasion pour signaler encore une inélégance de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il y est en effet question, de même que dans la disposition sous avis, de la prescription des « demandes d'indemnisation », alors qu'il semble plus correct de parler du droit à demander une indemnisation. Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat demande de conférer à l'article 22 de la loi précitée du 19 juillet de 2004 la teneur suivante :

« Le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est prescrit trente ans [après le jour de l'entrée en vigueur de ce plan d'aménagement général]. »

Contrairement au Conseil d'Etat, M. le Ministre n'est en faveur d'une prolongation du délai de prescription jusqu'à 10 ans voire à 30 ans. Il s'agit de garantir une sécurité juridique aux communes lesquelles seront désormais confrontées à des demandes d'indemnisation. Par ailleurs, la proposition du Conseil d'Etat de fixer comme point de départ du délai de prescription l'élaboration d'un PAP ne peut être reprise alors que certains reclassements, par exemple un reclassement en zone verte, ne se font pas par le biais d'un PAP. La date d'approbation du PAG doit ainsi être le point de départ pour l'écoulement du délai de prescription.

Un représentant du groupe parlementaire CSV estime que la notion de servitude est problématique au niveau de la protection du patrimoine culturel. Est-ce que les mêmes conditions s'appliquent aux servitudes résultant d'un classement de l'immeuble en « bâtiment protégé » ou en « gabarit protégé » ?

M. le Ministre confirme que si un tel classement des immeubles est indiqué dans le PAG, les propriétaires de ces biens disposent d'un délai de 5 ans suite au vote du PAG pour introduire une demande d'indemnisation.

Le représentant du groupe politique CSV craint que les communes soient désormais confrontées à une multiplication des demandes d'indemnisation dans le cadre de la protection du patrimoine culturel et architectural. M. le Ministre peut se rallier à ce constat, mais souligne que l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne laisse aucune marge de manœuvre. Le reclassement en patrimoine culturel est une décision communale dans le cadre du PAG et est susceptible de faire l'objet d'un recours et d'une demande d'indemnisation.

Le représentant du groupe politique CSV critique dans ce contexte que le choix des immeubles à protéger, touchant cependant au droit de propriété, se fait en absence de critères légaux. A titre personnel, il estime que la protection du patrimoine culturel devrait relever du champ de compétence de l'Etat alors les communes ne sont pas outillées pour assumer une telle mission. Il est d'avis que lorsqu'une commune est confrontée à une demande d'indemnisation, il faudrait pouvoir examiner d'une manière flexible avec l'Etat comment le classement d'un immeuble en tant que patrimoine culturel pourrait être annulé par le biais d'une modification ponctuelle du PAG. L'orateur critique finalement qu'une commune peut fixer uniquement des secteurs protégés et n'est pas autorisée à reclasser des immeubles à titre individuel en dehors des secteurs protégés. L'orateur est d'avis que le fait de pouvoir définir uniquement des secteurs et non des immeubles individuels pose problème.

M. le Ministre peut comprendre les critiques exprimées face aux procédures relatives à la protection du patrimoine culturel. Force est de constater que l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 attribue cependant une mission de protection du patrimoine culturel aux communes dans le cadre du PAG. Il se rallie à la critique que le fait de pouvoir reclasser uniquement des quartiers entiers au lieu d'immeubles individuels risque de poser problème aux communes. Il informe que des travaux sont en cours afin de supprimer cette condition dans le règlement grand-ducal afférent de sorte que l'obligation de définir des secteurs à reclasser ne sera plus applicable.

D'une manière générale, M. le Ministre propose d'évaluer dans un premier temps les répercussions suite à la possibilité d'indemnisation de servitudes résultant du classement d'un immeuble en patrimoine culturel dans le cadre du PAG. S'il s'avérait effectivement que cette disposition entraînerait des problèmes fondamentaux pour les communes, M. le Ministre se déclarerait prêt à discuter sur l'opportunité de régler la protection du patrimoine culturel dans le cadre de l'aménagement communal.

La Commission se rallie à la position de M. le Ministre de limiter le délai de prescription à 5 ans à compter à partir de l'entrée en vigueur du PAG, ceci dans une optique de sécurité juridique à garantir aux communes. Elle adopte cependant la proposition d'ordre rédactionnelle de parler du droit à demander une indemnisation.

Article 16

L'article 16 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 25 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en supprimant la dernière phrase précisant que le plan d'aménagement particulier, avant son approbation par le ministre, s'appelle « projet d'aménagement particulier ».

Le Conseil d'Etat prend connaissance que cette modification se justifie par le fait que l'article 26 du projet de loi se propose d'introduire dans la loi précitée du 19 juillet 2004 un nouvel article 30bis, lequel prévoit une procédure de modification ponctuelle des plans

d'aménagement particulier qui n'est plus soumise à approbation ministérielle. Le Conseil d'Etat comprend que la disposition supprimée se trouve, dans sa teneur actuelle, en porte-à-faux avec le nouvel article 30bis. Il est toutefois à se demander s'il ne faudrait pas remplacer la définition supprimée par une nouvelle définition, alors que la notion de « projet d'aménagement particulier » est toujours utilisée dans la loi précitée du 19 juillet 2004, même dans les dispositions modificatives proposées par le projet de loi sous avis. Une nouvelle définition pourrait se lire comme suit :

« Avant d'avoir été formalisé conformément aux articles 30 ou 30bis de la présente loi, le plan d'aménagement particulier est appelé 'projet d'aménagement particulier'. »

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 17

L'article 17 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

- Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat note qu'une première modification concernant le paragraphe 1^{er} de cet article consiste à y apporter la précision que les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » et « quartier existant » ont pour objet, non seulement d'exécuter le plan d'aménagement général, mais encore de le préciser. Il s'agit d'une mise en concordance de la terminologie employée à l'article 26 avec celle employée à l'article 25. Cette modification ne donne pas lieu à observation.

Une deuxième modification au paragraphe 1^{er} consiste à y insérer l'expression « le cas échéant ». Les auteurs expliquent cet ajout par la circonstance « que certains POS [plans d'occupation du sol] actuellement en vigueur ne contiennent pas un degré de précision suffisant et nécessitent par conséquent l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ». D'après ces explications, il existe donc des POS qui ne répondent pas aux exigences de précision posées par l'article 11 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Mis à part les problèmes de sécurité juridique engendrés par l'emploi de l'expression « le cas échéant », le Conseil d'Etat note qu'aux termes de la loi précitée du 30 juillet 2013, le POS est un instrument étatique de l'aménagement du territoire, déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. D'une manière générale, les règlements grand-ducaux s'imposent dans la hiérarchie des normes aux règlements communaux, lesquels, aux termes de l'article 29, alinéa 2 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ne peuvent pas y être contraires. Plus particulièrement, selon l'article 19, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 30 juillet 2013, « les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes ». L'article 26, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004, dans sa teneur actuelle, s'inscrit dans la logique d'après laquelle les terrains, dès qu'ils sont compris dans le périmètre d'un POS, sont soustraits au pouvoir normatif des plans d'aménagement particulier communaux.

Pour pallier le défaut de manque de précision de certains POS, il est proposé d'assouplir l'interdiction découlant de l'article 26, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004 en permettant au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou « quartier existant » de préciser et d'exécuter le plan d'aménagement général communal sur les points où le POS manque de rigueur. Il faut noter qu'aux termes de l'article 19, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 30 juillet 2013, le POS ne remplace pas, formellement, le plan d'aménagement

général de la commune, mais il le modifie de plein droit, de sorte que, même en présence d'un POS, le plan d'aménagement général communal continue d'exister, mais sous une forme modifiée. Il serait donc, *a priori*, concevable qu'un projet d'aménagement particulier «nouveau quartier» ou «quartier existant» vienne préciser ou exécuter le plan d'aménagement général, même modifié par un POS, à condition de ne pas être contraire aux dispositions de celui-ci. Cependant, en adoptant cette approche, on reconnaîtrait, au moins implicitement, aux autorités communales le droit de déterminer les points sur lesquels le POS manque de rigueur et qui devraient dès lors faire l'objet d'un plan d'aménagement particulier en vue de les préciser ou de les exécuter. Or, cette approche ne paraît pas, aux yeux du Conseil d'Etat, se trouver en concordance avec la logique sous-jacente à la loi précitée du 30 juillet 2013. Il faut en effet relever que, d'après l'article 11 de la loi précitée du 30 juillet 2013, le POS doit présenter un degré de précision tel qu'il se suffise à lui-même et n'ait plus à être précisé par un autre instrument normatif. Si le POS ne présente pas les caractéristiques exigées par l'article 11 de la loi précitée du 30 juillet 2013, il doit, pour rentrer dans la légalité formelle de l'article 11, être modifié conformément à l'article 15 de la loi de 2013, soit de manière générale soit de manière ponctuelle. Dans la logique du principe du parallélisme des formes, la compétence à cet effet appartient, conformément à l'article 15 de la loi de 2013, aux autorités étatiques. Le rôle réservé par cette loi aux autorités communales se limite, dans ce contexte, aux interventions de celles-ci dans le cadre de la procédure de consultation publique qui précède l'adoption des POS. **Permettre aux autorités communales de remédier aux insuffisances de certains POS engendrerait une incohérence entre textes législatifs** en ce qui concerne les compétences respectives des autorités étatiques et communales, incohérence à laquelle le **Conseil d'Etat doit s'opposer formellement**.

M. le Ministre explique que l'avis du Conseil d'Etat ne tient pas compte du fait qu'il existe deux générations de POS : pour les nouveaux POS répondant aux exigences de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire les prescriptions urbanistiques sont détaillées de manière à ce qu'un PAP ne soit plus nécessaire. Les POS qui existaient au moment de la mise en vigueur de la loi du 30 juillet 2013 ne contiennent pas nécessairement les dispositions urbanistiques spécifiques nécessaires. Voilà pourquoi l'obligation générale d'établir un PAP a été maintenue pour les POS existants en 2013 moyennant une disposition transitoire dans la loi précitée du 30 juillet 2013¹. Pour ces POS de l'ancienne génération, il y a lieu de prévoir qu'ils peuvent être précisés par un PAP.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, M. le Ministre propose d'exposer ces explications à la Haute Corporation et de compléter, pour des raisons de clarté, l'article 17 du projet de loi par un renvoi au paragraphe 2 de l'article 31 de la loi précitée du 30 juillet 2013. La Commission se rallie à la proposition de M. le Ministre.

- Paragraphe 2

Pour le Conseil d'Etat, la modification que le texte sous revue se propose d'apporter au paragraphe 2 de l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne donne pas lieu à observation. Il note toutefois que le paragraphe 2 de l'article 26, tel qu'il est actuellement en vigueur, comprend deux alinéas dont le deuxième n'est pas repris dans le texte modificatif. A

¹ Article 31, paragraphe 2 : (2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe 2 de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe 1er, de la loi précitée.

défaut de précisions dans le commentaire des articles, le Conseil d'Etat est à se demander s'il est dans l'intention des auteurs de supprimer l'alinéa 2, ou s'ils considèrent, au contraire, que cet alinéa n'est pas affecté par la modification proposée et reste dès lors en place ?

La Commission note que la phrase à supprimer dispose que pour la modification d'un PAP, « la procédure à appliquer est celle de l'article 30 ». Elle se prononce pour le maintien de cette disposition et y ajoute encore par voie d'amendement un renvoi à l'article 30bis relatif à la procédure allégée pour les modifications ponctuelles des PAP.

Article 18

L'article 18 modifie l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article 27 de la loi du 19 juillet 2004 dans la mesure où les mots « complété » et « révisé » sont supprimés.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat, à part de sa proposition de reformuler la phrase introductive comme suit : « L'alinéa 1^{er} de l'article 27, paragraphe 2 ... ».

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat.

Article 19

L'article 18 modifie l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 27 de la loi du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a faites à l'endroit de l'article 3 à propos de la dispense à accorder à certaines communes de l'obligation de recourir à une personne qualifiée ou à un homme de l'art. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer la dernière phrase du texte modificatif et de la remplacer par la suivante :

« Les communes qui disposent d'un service technique communal répondant aux articles 99bis ou 99ter de la loi communale peuvent élaborer ou modifier les projets d'aménagement particulier « quartier existant » sans devoir recourir aux prestations de services d'une personne qualifiée ou d'un homme de l'art externe à l'administration communale. »

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

Article 20

L'article 20 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 28, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004, en remplaçant les deux alinéas de ce paragraphe par deux alinéas nouveaux.

L'article 28, paragraphe 1^{er} de la loi de 2004, actuellement en vigueur, énumère en son alinéa 1^{er} les personnes pouvant prendre **l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier »**. Il s'agit « de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou du ou des propriétaires du ou des terrains concernés ou de toute autre personne qui justifie d'un titre l'habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause ».

L'article 28, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004, actuellement en vigueur, précise qu'« en vue d'une telle initiative, les communes, les syndicats de communes, l'Etat et les autres personnes morales visées à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des

terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause. »

L'article 20 du projet de loi supprime au paragraphe 1^{er} de l'article 28 de la loi précitée du 19 juillet 2004 le bout de phrase « ou de toute autre personne morale visée à l'article ... les terrains en cause ». Il est encore proposé de remplacer le texte actuel par un nouveau texte précisant que « **l'initiative** peut également émaner de toute autre personne justifiant d'un titre l'habilitant à réaliser l'opération sur la ou les parcelles en cause de la part **d'au moins deux tiers des propriétaires disposant ensemble d'au moins de la moitié des terrains concernés** ».

Le Conseil d'Etat note que, en supprimant l'alinéa 2 actuel de l'article 28, paragraphe 1^{er}, disparaîtra la précision que les communes, les syndicats de communes, l'Etat et les personnes morales visées par l'article 16 de la loi précitée du 25 février 1979 n'ont pas besoin, pour prendre l'initiative d'élaborer un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ni d'être propriétaires ni de disposer d'un titre les habilitant à cet effet. Le Conseil d'Etat propose de maintenir cette précision, fort utile à ses yeux, et de compléter en conséquence le nouveau texte du paragraphe 1^{er} comme suit :

« L'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » peut émaner de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause ».

En supprimant l'alinéa 2 actuel de l'article 28 et en le remplaçant par le nouveau texte proposé, l'initiative de procéder à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » n'appartiendrait désormais plus, en dehors des acteurs visés par le nouveau paragraphe 1^{er}, au seul propriétaire des terrains en cause ou à la personne qu'il a habilitée à cet effet. Il suffirait en effet que la personne qui veut procéder à l'élaboration d'un nouveau projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » soit habilitée à cet effet par les deux tiers des propriétaires disposant ensemble d'au moins la moitié des terrains concernés ». Il serait donc possible, à l'avenir, qu'un particulier prenne l'initiative d'établir un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » contre la volonté d'un ou de plusieurs propriétaires concernés, à condition de disposer de l'habilitation selon la double majorité des deux tiers des autres propriétaires et de la moitié au moins des terrains compris dans le périmètre visé. Les auteurs présentent la nouvelle disposition comme une mesure d'accélération de l'initiation de la procédure administrative, en évitant les retards souvent considérables que l'opposition d'un ou de plusieurs propriétaires peut faire encourir. Ils prennent le soin de préciser que les droits du ou des propriétaires rétifs n'en sont pas enfreints pour autant, alors qu'ils « auront toujours la possibilité de faire valoir leur point de vue en cours de procédure ».

Le Conseil d'Etat note que sous l'empire de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, abrogée par la loi précitée du 19 juillet 2004, toute personne intéressée pouvait prendre l'initiative d'un projet d'aménagement particulier visant des terrains sur lesquels elle ne disposait d'aucun titre et sans y être habilitée par les propriétaires de ces terrains. La loi précitée du 19 juillet 2004 a rendu cette pratique impossible en disposant que l'initiateur d'un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » devait être habilité à cet effet par les propriétaires de tous les terrains concernés. La solution proposée par la disposition sous avis se situe quelque part à mi-chemin entre la situation ayant existé sous la loi précitée du 12 juin 1937 et celle existant actuellement sous l'empire de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Dans ces circonstances, le **Conseil d'Etat ne s'oppose pas au principe de la nouvelle disposition**. A défaut d'explications au commentaire des articles, il s'interroge sur la raison ayant amené les auteurs à retenir la **double majorité des deux tiers des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins des terrains** concernés. Concernant le remembrement conventionnel, lequel constitue une mesure d'exécution des plans d'aménagement, l'article 65 de la loi précitée du 19 juillet 2004 retient qu'un plan de remembrement légal peut être initié « par plusieurs propriétaires représentant la majorité des propriétaires intéressés, et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement ». Le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'une **harmonisation de ces règles**.

Afin de tenir compte de cette remarque et de s'aligner sur les règles du remembrement, M. le Ministre propose de préciser par voie d'amendement qu'au moins la **moitié des propriétaires** doivent disposer ensemble de la **moitié** au moins de la **surface** des terrains du PAP.

En réponse à une question afférente, M. le Ministre explique que ces conditions valent pour prendre l'initiative d'élaborer un PAP « nouveau quartier ». Pour finalement pouvoir viabiliser le PAP, il reste garanti que tous les propriétaires de terrains doivent être en faveur du projet. M. le Ministre explique que des réflexions concernant une sorte de système de remembrement en matière de PAP sont en cours. Un tel projet sera finalisé dans une prochaine étape.

Article 21

L'article 21 du projet de loi vise à modifier l'article 28, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'Etat renvoie quant à la dispense à accorder à certaines communes de l'obligation de recourir à une personne qualifiée ou à un homme de l'art, aux observations qu'il a faites à l'endroit des articles 3 et 19. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer la dernière phrase du texte modificatif et de la remplacer par la suivante:

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

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 22

L'article 22 modifie l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} de l'article 29 de la loi du 19 juillet 2004 dans la mesure où les mots « complété » et « révisé » sont supprimés.

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

Article 23

L'article 23 modifie l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 29 de la loi du 19 juillet 2004 dans la mesure où il dispose que la partie écrite et la partie graphique se complètent réciproquement.

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 6, en ce qui concerne la complémentarité réciproque des parties écrite et graphique du plan d'aménagement particulier « quartier existant ».

A l'instar de sa décision relative à l'article 6, la Commission maintient l'article 23 dans la teneur initiale du projet de loi.

Article 24

L'article 24 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La disposition en question fixe, d'un côté, le seuil d'envergure des nouveaux quartiers à partir duquel des logements à coût modéré destinés au logement social doivent y être construits, et arrête, d'autre part, la quote-part des logements qui doivent être réservés à cette finalité.

Selon la disposition actuellement en vigueur, la construction de logements à coût modéré est obligatoire dans les lotissements couverts par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare. Si cette condition est remplie, 10 pour cent de la surface du terrain à bâtir net ou 10 pour cent des logements construits doivent être réservés au logement à coût modéré.

La nouvelle disposition en projet abandonne, pour la détermination de l'envergure à partir de laquelle des logements à coût modéré sont obligatoires, la référence aux surfaces de terrain à bâtir brut et net, pour y substituer une référence au nombre total de logements à construire. Si le nombre total de logements est supérieur à 25 unités, « il sera réservé une part minimale de 10% des logements à la réalisation de logements à coût modéré ».

Le Conseil d'Etat note que selon le commentaire des articles, les nouveaux critères correspondent « de manière plus appropriée à l'objectif poursuivi par la loi qui consiste en substance à imposer un certain nombre de logements à coût modéré aux endroits destinés à recevoir des habitations ». A défaut d'informations plus concrètes, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'apprécier l'incidence des prédicts changements de critères sur le nombre des logements à coût modéré à construire.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'expression « il sera réservé une part minimale de 10% des logements à la réalisation de logements à coût modéré » par l'expression « *au moins 10 pour cent des unités de logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré* ».

M. le Ministre explique que comme il existe des PAP qui ne concernent pas la construction de logements, par exemple une zone industrielle, l'article 24 précise qu'il s'agit de PAP « nouveau quartier » prévoyant la construction de logements.

M. le Ministre propose encore de préciser par voie d'amendement les modalités de calcul pour déterminer les 10% de logements. Tout nombre décimal d'unités de logement sera arrondi au prochain nombre entier.

En réponse à une question afférente, le représentant gouvernemental explique que cette disposition a été introduite dans la législation sur l'aménagement communal par le pacte logement. Les PAP « quartier existant » n'ont jamais été visés par cette mesure.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk critique que le seuil de 10% de logements sociaux pour des lotissements de plus de 25 unités reste extrêmement bas par rapport au besoin réel de logements sociaux au Luxembourg.

Le représentant du groupe CSV estime que, en ce qui concerne le seuil de 10% des logements à coût modéré - une disposition qu'il juge opportune en vue d'une mixité sociale - les promoteurs publics tels que la SNHB ou le Fonds du Logement ne construisent pas que quelques logements dans un lotissement (p.ex. pour un lotissements de 50 unités, 10% ne représentent que 5 logements). Dans ces cas, les coûts d'architecte et de supervision de chantier seraient trop élevés. L'orateur souhaite savoir si le seuil de 10% pourrait être considéré de manière cumulative, c'est-à-dire que le seuil de 10% peut se déduire de la somme des unités de plusieurs lotissements adjacents, alors que les 10% de logements à coût modéré sont regroupés dans un seul des lotissements concernés.

M. le Ministre souligne que le seuil de 10% s'applique individuellement pour chaque PAP et ne peut être cumulatif dans le cas de plusieurs PAP adjacents. Il propose de clarifier cette exigence au niveau de l'article sous examen.

M. le Ministre explique que cette disposition vise avant tout les promoteurs privés. Afin de pallier les besoins en logements sociaux, à côté du Fonds du Logement, de la SNHBM et des communes, les promoteurs privés doivent également réaliser de tels logements dans chaque lotissement d'une certaine taille.

En réponse à une question concernant la réalisation en étapes d'un lotissement, M. le Ministre explique que la convention relative au PAP devra reprendre les détails du calendrier de réalisation du projet de même que la garantie de réalisation des unités fixées préalablement de logements sociaux. Il y a lieu d'éviter tout abus ayant pour but de réduire le nombre de logements sociaux et en ne réalisant qu'une partie du PAP.

Le représentant du groupe politique CSV propose de laisser le choix au promoteur : soit il opte pour 10% de la surface soit pour 10% des unités de logement du PAP qui sont destinés à des logements sociaux. Il estime qu'en principe pour un PAP d'une même surface, le fait d'utiliser 10% de la surface permettra de créer plus de logements sociaux qu'en procédant par la voie de 10% des unités de logement. Par exemple, pour un lotissement de 1 hectare, 1 are sera réservé aux logements sociaux, c'est-à-dire une surface qui permettra la construction d'une résidence avec un nombre élevé d'unités de logements sociaux. Le fait d'avoir recours au pourcentage de la surface du PAP présente des avantages pour les petites communes rurales pour lesquelles des lotissements d'1 hectare sont énormes.

M. le Ministre propose de consulter la Ministre du Logement au sujet de cette suggestion et d'y revenir lors d'une prochaine réunion.

Article 25

L'article 25 a pour objet de modifier les alinéas 3, 4, 5 et 6 de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Outre le remplacement de la référence à la loi abrogée du 21 mai 1999 par la référence à la loi précitée du 30 juillet 2013, la modification à l'alinéa 3 réduit le délai imparti à la commission d'évaluation pour remettre son avis de trois mois à un mois. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à espérer que la commission d'évaluation arrivera à respecter le délai sensiblement raccourci.

La modification prévue à l'alinéa 4 est la conséquence directe de celle envisagée à l'alinéa 3. Elle n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à remplacer l'expression « endéans le délai précité » par l'expression « *dans le susdit délai d'un mois* », et encore de remplacer l'expression « tel que prévu aux alinéas 10 et suivants » par l'expression « *conformément aux alinéas 10 et suivants* ».

Les modifications prévues aux alinéas 5 et 6 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

La Commission adopte les propositions de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat.

Article 26

L'article 26 a pour objet de remplacer l'actuel article 30*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004 par un nouvel article 30*bis*.

L'article 30*bis* actuellement en vigueur avait été introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Il a pour objet la mise en concordance des plans d'aménagement particulier avec le programme directeur et les plans directeurs sectoriels en matière d'aménagement du territoire, moyennant une « procédure allégée », dérogoratoire à la procédure de droit commun fixée à l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il s'avère que les dispositions du programme directeur précité et des plans sectoriels ne présentent guère un degré de précision suffisant qui rendrait la procédure prévue à l'article 30 superfétatoire. Pour cette raison, il est proposé de supprimer l'article 30*bis* actuellement en vigueur.

Le contenu du nouvel article 30*bis* soulève les questions suivantes du Conseil d'Etat :

Le Conseil d'Etat note que le nouvel article 30*bis* prévoit une autre « procédure allégée et accélérée », cette fois-ci « pour modifier ponctuellement un plan ou projet d'aménagement particulier ». D'après le commentaire des articles, « cette simplification se justifie par le fait qu'en pratique il s'avère que bon nombre de projets d'aménagement particulier présentent de légères erreurs qui nécessitent des modifications ponctuelles pour faciliter leur réalisation ». Les auteurs soulignent qu'il est « proposé en outre de mettre en place le principe de l'accord tacite ». A défaut d'explications à propos du « principe de l'accord tacite », le Conseil d'Etat comprend qu'il s'agit du fait qu'en début de procédure la modification proposée est soumise à l'avis du ministre, qui peut alors y marquer son accord ou son désaccord de manière expresse. S'il n'a pas pris position dans les trente jours à compter de sa saisine, il est réputé avoir marqué son accord à la modification proposée, laquelle est alors soumise à la délibération du conseil communal. En cas d'accord de celui-ci, la modification est définitivement adoptée et n'est plus soumise à approbation ministérielle.

En ce qui concerne la nouvelle procédure, le Conseil d'Etat constate qu'elle est censée s'appliquer à deux cas de figure différents, à savoir aux plans et aux projets d'aménagement particulier.

Le **Conseil d'Etat** peut éventuellement concevoir qu'une procédure « allégée et accélérée » de modification puisse modifier des plans d'aménagement particulier, c'est-à-dire des normes urbanistiques existantes à caractère réglementaire. Il **éprouve**, par contre, des **difficultés à percevoir de quelle manière la procédure de modification ponctuelle puisse modifier un projet d'aménagement particulier**, c'est-à-dire un **instrument urbanistique à l'état de projet**, qui se trouve en cours de procédure conformément à l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 et n'a pas encore acquis force réglementaire. L'interaction entre la procédure, non encore terminée, de l'article 30 précité et la procédure de modification ponctuelle, prévue par l'article 30*bis* en projet, soulève des questions.

D'après l'article 30 précité, l'approbation ministérielle constitue la dernière étape de la procédure normale d'adoption d'un projet d'aménagement particulier, destinée à lui conférer le caractère réglementaire. Selon l'article 30*bis* en projet, le ministre intervient au début de la nouvelle procédure de modification ponctuelle, de la manière indiquée plus haut. Quand le ministre a donné son aval à la modification ponctuelle ou s'il n'a pas pris position dans le délai de trente jours, son accord est acquis et la procédure de modification ponctuelle se poursuit sans qu'il n'ait plus à y intervenir ; c'est le conseil communal qui, fort de l'aval exprès ou tacite du ministre, confère, par sa décision, le caractère obligatoire à la modification ponctuelle proposée. Il faut encore souligner que dans le cadre du nouvel article 30*bis* en projet, l'intervention du ministre se limite à constater la conformité de la proposition de modification ponctuelle avec la loi précitée du 19 juillet 2004, alors que dans le cadre de l'article 30, sa compétence d'approbation s'exerce dans des conditions moins restrictives. Dans ces circonstances se pose la question suivante : Est-ce que la modification ponctuelle d'un projet d'aménagement particulier, par définition non encore formalisé, doit, malgré l'intervention du ministre conformément au nouvel article 30*bis*, être soumise à son approbation conformément à l'article 30 précité, avec ? les autres dispositions du projet d'aménagement particulier, non comprises dans la modification ponctuelle ? Il est encore intéressant de noter qu'il est question aux alinéas 1^{er}, et 2 du nouvel article 30*bis* en projet de « plan ou projet d'aménagement particulier », alors que le dernier alinéa du même article parle uniquement de « plan d'aménagement particulier ».

- Alinéas 1 à 3

Le Conseil d'Etat procède maintenant à l'analyse du nouvel article 30*bis* en projet, sans revenir dans ce contexte aux questions soulevées plus haut. D'après l'alinéa 1^{er}, « le collège des bourgmestre et échevins peut décider de recourir à une procédure allégée s'il envisage de modifier ponctuellement un plan ou un projet d'aménagement particulier ». Selon l'alinéa 2, « la proposition de modification ponctuelle ... est soumise au collège des bourgmestre et échevins qui analyse la conformité et la compatibilité avec les dispositions de la présente loi ». Ou bien le collège échevinal prend l'initiative d'une modification ponctuelle dont la conformité avec la loi lui paraît donnée (sinon il ne la prendrait certainement pas), ou bien la modification lui est soumise par un autre acteur. Dans ce dernier cas, le texte en projet devrait déterminer de manière précise les personnes ou institutions qui, en dehors du collège échevinal, peuvent encore prendre l'initiative d'une telle modification. L'alinéa 3 du texte sous avis reflète d'ailleurs la logique selon laquelle le collège échevinal reçoit un dossier dont la provenance n'est pas claire.

La définition à l'alinéa 1^{er} de la notion de « modification ponctuelle » n'appelle pas d'observation, dans la mesure où elle est reprise de l'article 15, paragraphe 3 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Cependant, la précision qu'« une telle modification ne peut pas avoir pour conséquence une détérioration de la qualité urbanistique du plan ou projet d'aménagement particulier initial » est de nature à créer une insécurité juridique alors que le texte sous avis ne donne aucun **critère objectif** permettant de cerner avec un minimum de précision ce qu'il faut entendre par « **détérioration de la qualité urbanistique** ».

Pour le Conseil d'Etat, il faut absolument **éviter** que la **modification ponctuelle d'un projet d'aménagement particulier** puisse avoir pour effet de porter **atteinte aux droits des propriétaires** et aux droits des autres personnes intéressées. Plus particulièrement, elle ne pourra en aucun cas avoir pour conséquence **d'aggraver les servitudes** que l'instrument à modifier ponctuellement a créées et ne pourra pas, à plus forte raison, en créer de nouvelles. Dans cet ordre d'idées, le **Conseil d'Etat demande d'apporter au texte en projet les précisions qui s'imposent**. A cet égard, il rappelle son avis complémentaire du 25 septembre 2012 au sujet du projet de loi devenu la loi précitée du 30 juillet 2013 (doc. parl. n°6124¹²), où il avait fait une proposition de texte en ce sens.

- Alinéa 4

D'après l'alinéa 4 du nouvel article 30*bis*, le ministre dispose d'un délai de 30 jours, après la réception du dossier, pour vérifier si la proposition de modification est conforme aux dispositions de la loi du 19 juillet 2004. Si, dans ce délai, soit il constate la conformité, soit il ne prend pas position, la procédure « allégée » suit son cours « telle que prévue aux alinéas 4 et suivants du présent article ». Soit noté au passage qu'il est à vérifier si la référence aux « alinéas 4 et suivants » ne doit pas être remplacée par celle aux « alinéas 5 et suivants » ?

Toujours d'après l'alinéa 4, si dans le prédit délai de 30 jours, « le ministre décide que la modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi, il renvoie le dossier pour avis à la cellule d'évaluation et en informe le collège des bourgmestre et échevins. Dans ce cas, la procédure est continuée par les autorités communales qui devront procéder à une enquête publique telle que prévue par les alinéas 5 et 6 du prédit article. Le conseil communal peut décider de clôturer le dossier de la modification ponctuelle ».

Sur le plan rédactionnel, il serait préférable de remplacer les termes « endéans les 30 jours » par « *dans les trente jours* ». Ou encore d'écrire que le ministre « *transmet* » le dossier à la cellule d'évaluation, alors que celle-ci n'en avait pas encore été saisie auparavant. Si « le prédit article » doit désigner l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004, il serait utile d'écrire « *les alinéas 5 et 6 de l'article 30* ». Il serait encore indiqué d'écrire que « *le ministre constate que la proposition de modification ponctuelle n'est pas conforme ...* ».

En ce qui concerne le fond de la disposition de l'alinéa 4, le Conseil d'Etat voudrait faire les observations qui suivent.

Selon la disposition en projet, le ministre confirme que la proposition de modification en cause « est conforme à la présente loi » ou qu'il décide qu'elle « n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi ». Il est à noter que suivant l'article 30, alinéa 13 de la loi précitée du 19 juillet 2004, le ministre, avant de statuer sur un plan d'aménagement particulier, doit vérifier « la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes ». Le Conseil d'Etat estime que dans le contexte des propositions de modification ponctuelles les mêmes vérifications s'imposent, ce qu'il faut préciser dans le texte.

Ensuite, au cas où le ministre constate la non-conformité de la proposition de modification ponctuelle aux dispositions de la loi, et qu'il « renvoie » le dossier à la commission d'évaluation, ce dont il informe le collège échevinal, « la procédure est continuée par les autorités communales qui devront procéder à une enquête publique telle que prévue par les alinéas 5 et 6 du prédit article », c'est-à-dire à l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Est-ce à dire que, dans le cas de non-conformité, la procédure de modification ponctuelle « allégée et accélérée » est abandonnée et que la procédure ordinairement applicable aux projets d'aménagement particulier, prévue à l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004, prend son cours ? Si tel devait être le cas, il faudrait le préciser dans le texte.

- Alinéa 5

En ce qui concerne l'alinéa 5 du nouvel article 30*bis* en projet, le Conseil d'Etat note qu'il a, en substance, le même contenu que le nouvel alinéa 5 de l'article 30, tel que celui-ci résulte de l'article 25 du projet de loi sous avis. Aussi demande-t-il, dans l'intérêt de la cohérence et de la meilleure lisibilité, d'aligner la rédaction de la disposition sous examen sur le modèle du

texte retenu par l'article 25. Le Conseil d'Etat note par ailleurs que la procédure de modification ponctuelle faisant l'objet du nouvel article 30*bis* en projet ne prévoit plus de publication par la voie de la presse. Il est à se demander si ce n'est pas le mode de publicité le plus efficace qui est ainsi abandonné.

- *Alinéa 6*

Quant à l'alinéa 6, le Conseil d'Etat, en se référant à la formulation de l'article 30, alinéa 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004, propose d'écrire « dans le délai de trente jours » au lieu de « *dans un délai de 30 jours* ».

- *Alinéa 7*

D'après l'alinéa 7, la proposition de modification ponctuelle est soumise, avec les observations et objections présentées lors de la consultation publique, par le collège échevinal au vote du conseil communal, « au plus tard après un délai de 2 mois ». Sur le plan rédactionnel, il faut écrire « *deux mois* » au lieu de « 2 mois ». Quant au fond se pose cependant la question du point de départ de ce délai. Est-ce qu'il commence à courir après l'écoulement du délai de trente jours de la consultation publique ? Devant cette interrogation, il est indiqué d'apporter au texte sous avis les précisions de nature à en faire ressortir clairement le point de départ du délai en question. L'absence de précision sur ce point est de nature à comporter une insécurité juridique quant au déroulement de la procédure en question.

- *Alinéa 8*

L'alinéa 8 ne donne pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat préférerait le terme « initial » ou « originaire » à la place du terme « original ». Il note que dans le cadre d'une procédure de modification ponctuelle, le conseil communal n'a pas le pouvoir de modifier la proposition initiale, afin de tenir compte des résultats de l'enquête publique. Il n'a que deux possibilités, soit il adopte la proposition de modification telle quelle, soit il la rejette en bloc.

- *Alinéa 9*

L'alinéa 9 traite de l'entrée en vigueur de la modification ponctuelle apportée selon la procédure de l'article 30*bis* en projet à un projet d'aménagement particulier. Il y est prévu que « le projet d'aménagement particulier modifié est notifié pour information au ministre dans un délai de 15 jours qui suit le vote du conseil communal et n'entre en vigueur que conformément à l'article 31 (1) de la présente loi qu'après cette notification ». L'article 31, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004 dispose ce qui suit : « Le projet d'aménagement particulier, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trois jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune, cette publication étant effectuée conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux, définie à l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée ».

Le texte sous avis pourrait se lire dans ce sens que le plan d'aménagement particulier, ponctuellement modifié et publié conformément aux dispositions combinées des articles 31, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004 et 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, n'entrerait pas en vigueur trois jours après cette publication, dans les cas où la notification au ministre serait postérieure à la publication. Le texte sous avis ne prescrit en effet pas que la notification doit être antérieure à la publication, comme cela résulte implicitement de **l'article 82 de la loi communale** en ce qui concerne les approbations ministérielles de certains règlements communaux. L'article 82 prévoit que les **affiches tenant lieu de publication doivent obligatoirement mentionner l'approbation de l'autorité supérieure**, dans les cas où celle-ci est requise. Une publication qui ne

contiendrait pas cette mention serait contraire à la loi et dépourvue d'effet. Aux yeux du Conseil d'Etat, il est indispensable de compléter la disposition sous examen par la précision que les affiches de publication prévues par l'article 82 de la loi communale doivent mentionner la date de la notification au ministre. De cette façon, l'antériorité de la notification par rapport à la publication serait garantie. Compte tenu des **insécurités juridiques** dégagées aux alinéas ci-dessus, **le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article sous revue dans sa rédaction actuelle.**

*

M. le Ministre expose la nouvelle procédure allégée à la Commission à l'aide du schéma repris en annexe du procès-verbal. Il y a lieu de retenir les explications suivantes :

- La procédure allégée instituée par l'article 30*bis* de loi du 19 juillet 2004 n'a jamais été appliquée alors que ni le programme directeur ni les plans sectoriels ne sont détaillés pour pouvoir mettre en concordance un PAP. Par ailleurs, cette procédure n'est pas conforme à la Convention d'Arhus. Voilà pourquoi le projet de loi 6704 supprime la procédure précitée.

- Le projet de loi 6704 introduit une nouvelle procédure allégée pour la modification ponctuelle d'un PAP. Jusqu'à présent des PAP adoptés pour lesquels il s'avérait en cours de route que des adaptations mineures étaient indispensable pour leur réalisation, ont dû parcourir la procédure applicable aux PAP dès le début. L'article 30*bis* a pour objet de remédier à cette lourdeur administrative pourvu qu'il s'agisse de modifications ponctuelles qui ne mettent pas en cause la structure ou le concept de développement du PAP.

- Le Ministre vérifie si la modification ponctuelle est conforme à la loi du 19 juillet 2004. L'absence de réponse par le Ministre dans les 30 jours vaut accord. En cas d'accord, la commune n'a plus qu'à notifier le PAP au Ministre suite au vote. A noter que, parallèlement à la transmission du dossier au ministre, la proposition de modification ponctuelle du PAP est publiée par la commune afin que le public puisse en prendre connaissance pendant 30 jours et déposer ses objections, le cas échéant. Le dossier est ensuite soumis au vote du conseil communal. Si le PAP est adopté par le conseil communal, une notification est obligatoirement transmise au ministre sans que ce dernier doive approuver formellement le PAP. Le PAP entre en vigueur suite à cette notification.

- Si le Ministre estime qu'il ne s'agit pas d'une modification ponctuelle, il transmet le dossier à la cellule d'évaluation. La procédure de modification ponctuelle allégée est abandonnée et le PAP suit dans ce cas la procédure ordinaire prévue à l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004.

- M. le Ministre confirme que dans le cadre de la procédure allégée de modification ponctuelle, le conseil communal n'a pas le pouvoir de modifier la proposition initiale afin de tenir compte des résultats de l'enquête publique. Il ne peut en effet que soit adopter la proposition de modification telle qu'elle lui a été soumise, soit la rejeter en bloc.

En ce qui concerne les critiques du Conseil d'Etat, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- Le Conseil d'Etat soulève que la procédure allégée est censée s'appliquer à 2 cas de figure différents, à savoir au plan et au projet d'aménagement particulier. M. le Ministre partage l'avis du Conseil d'Etat que la procédure allégée ne peut être appliquée à un projet d'aménagement particulier en cours de procédure. Il y a lieu d'apporter par voie d'amendement les clarifications afférentes au libellé de l'article 30*bis*.

- Le Conseil d'Etat demande de clarifier qui, en dehors du collège échevinal, peut prendre l'initiative de la modification ponctuelle du PAP. Il y a lieu de préciser que le promoteur du PAP peut également prendre l'initiative.

- A l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de suivre le Conseil d'Etat dans sa demande de fournir des critères objectifs pour qualifier une « détérioration de la qualité urbanistique ».
- En réponse à la remarque du Conseil d'Etat que la modification ponctuelle ne peut en aucun cas aggraver les servitudes que le PAP initial a créées, le représentant gouvernemental explique qu'il est difficile de fixer des critères au niveau d'un PAP. Se pose encore la question de savoir pour qui les servitudes se seraient aggravées, pour le propriétaire du terrain, pour les voisins, etc. ? Dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à la loi du 30 juillet 2013, il a été tenu compte de la proposition du Conseil d'Etat de préciser que la modification ponctuelle du plan directeur sectoriel ne pourrait pas aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées. Or, le représentant gouvernemental explique que le plan directeur sectoriel est un instrument urbanistique au niveau d'un PAG. Ajouter cette même précision dans le cadre de la modification ponctuelle d'un PAP créerait une insécurité juridique dans la mesure où la mise en œuvre en pratique s'avère difficile.
- La Commission adopte les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat relatives à l'alinéa 4 et y redresse en outre la référence par « aux alinéas 5 et suivants ».
- A l'alinéa 6, la Commission adopte la proposition d'écrire « dans le délai de trente jours ».
- A l'alinéa 7, il y a lieu de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de préciser dans le texte le point de départ de l'écoulement du délai de 2 mois.
- A l'alinéa 8, le terme « original » est à remplacer par le terme « initial ».
- Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il y a lieu de compléter l'alinéa 9 par la disposition que la date de notification au ministre doit être mentionnée sur les affiches de publication, tel que prévu par l'article 82 de la loi communale.

Article 27

L'article 27 modifie l'alinéa 1^{er} de l'article 32 de la loi du 19 juillet 2004 en y supprimant les termes « compléter » et « réviser ».

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à écrire, dans la phrase introductive, « alinéa 1^{er} » au lieu de « alinéa 1 », une proposition que la Commission fait sienne.

Article 28

L'article 28 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 33, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004.

A la comparaison, le texte proposé s'avère identique au texte actuel, sauf que la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 33 est supprimée. Il s'agit de la phrase d'après laquelle les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité. D'après le commentaire des articles, « cet alinéa se devait d'être adapté suite à l'arrêt 101/13 de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013 ». Le Conseil d'Etat s'exprime en faveur de cette modification. Il donne toutefois à considérer que le régime d'indemnisation des servitudes visées par le texte sous revue, à savoir celles résultant d'un plan d'aménagement général, diffère notablement du régime d'indemnisation des servitudes découlant d'un plan d'aménagement particulier. En effet, l'article 15 du projet de loi sous avis introduit un délai de prescription en ce qui concerne les demandes en indemnisation des servitudes résultant

d'un plan d'aménagement général. Aucune disposition analogue n'est prévue pour les servitudes résultant d'un plan d'aménagement particulier. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat demande de compléter l'article 33 de la loi précitée du 19 juillet 2004 par un nouveau paragraphe 3, dont la teneur serait la suivante :

« Les demandes d'indemnisation qui résultent des servitudes découlant d'un plan d'aménagement particulier sont prescrites [trente] ans après le jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement particulier qui les a créées. »

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat tout en maintenant cependant le délai de prescription de 5 ans.

En réponse à une question afférente, le représentant gouvernemental confirme que les demandes d'indemnisation seront adressées à la commune. Lorsque la servitude ne résulte pas exclusivement d'une initiative communale, mais par exemple d'un instrument urbanistique hiérarchiquement supérieur, la commune est assignée mais peut effectuer une action récursoire contre l'Etat. Des jurisprudences en la matière existent. Il y a lieu de trancher au cas par cas à qui les frais d'indemnisation incombent finalement. A noter que les frais d'indemnisation ne pourront pas être imputés au promoteur du PAP, mais uniquement à l'instance qui a pris la décision par laquelle une servitude est créée. Les servitudes sont prises dans l'intérêt général. La convention d'exécution entre la commune et le promoteur ne pourra pas stipuler que le promoteur s'engage à tenir quitte et indemne la commune en cas d'éventuels recours. La commune doit assumer sa responsabilité dans l'exécution de ses règlements.

Article 29

L'article 29 a pour objet de supprimer l'alinéa 6 de l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004.

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

M. le Ministre informe la Commission que des discussions sont en cours afin d'offrir aux communes la possibilité, donc sur base facultative, de fixer dans leur PAG les servitudes résultant de la compensation de biotopes, ceci par le biais d'un système à points. Ainsi, pour la viabilisation d'un terrain donné, les mesures de compensation seraient connues dès le départ et ne donneraient plus lieu à des négociations pour chaque PAP. La mesure de compensation devrait être reprise de manière détaillée au niveau de la convention d'exécution. Une disposition afférente doit donc être ajoutée à l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004.

M. le Ministre propose de revenir avec une proposition de texte concrète lors d'une des prochaines réunions.

Article 30

L'article 30 du projet de loi a pour objet de compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en y introduisant deux nouvelles dispositions.

La première disposition nouvelle consiste à soumettre à autorisation du bourgmestre certains dispositifs de publicité. Il s'agit des dispositifs visés par l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, à savoir : « tout dispositif optique établi en vue de la publicité, quels que soient l'objet de la publicité et l'emplacement du dispositif, à l'exception de la publicité produisant son effet exclusivement vers l'intérieur des immeubles ». Cette adjonction n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

La deuxième disposition nouvelle consiste à permettre aux communes de « définir dans leurs règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, des travaux de moindre envergure pour lesquels aucune autorisation de construire n'est requise ». Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait signaler qu'à côté des travaux qui ne requièrent pas d'autorisation de construire, il est encore question au commentaire des articles de travaux qui, sans nécessiter une autorisation, sont soumis à une obligation de déclaration auprès de l'autorité communale. Le texte proposé est toutefois muet à leur sujet. Cette observation faite, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le fond de la modification proposée. Il est toutefois d'avis qu'elle n'a pas sa place à l'endroit de l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 traitant des autorisations de construire, mais à l'endroit de l'article 39 traitant du contenu des règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Il propose en conséquence de compléter l'article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004 par un nouvel alinéa 6 de la teneur suivante :

« Le règlement peut définir les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise. [Il peut prévoir que tout ou partie de ces travaux sont à déclarer au bourgmestre, dans les formes et délais à déterminer par le règlement]. »

D'un point de vue purement rédactionnel, il faut libeller la phrase introductive comme suit : « L'alinéa 1^{er} de l'article 37 de la loi précitée est complété comme suit : ».

Au vu des critiques du Conseil d'Etat relatives aux dispositions réglant la publicité (cf. article 49 du projet de loi), M. le Ministre informe qu'il rediscutera cette problématique avec la Ministre de la Culture. M. le Ministre estime que la loi du 19 juillet 2004 est claire en ce qui concerne la réglementation de la publicité. L'article 39 de la loi précitée dispose que le règlement sur les bâtisses de la commune doit contenir des prescriptions relatives aux enseignes et publicités dans le domaine public. M. le Ministre concède que ceci n'est pas le cas pour certaines communes. Il informe que le Ministère proposera aux communes un règlement-type sur les bâtisses afin de leur faciliter les travaux.

M. le Ministre propose de revenir à l'article 30 lors d'une prochaine réunion afin de discuter le volet de la publicité d'une manière générale.

*

Un membre de la Commission soulève des problèmes en relation avec les servitudes archéologiques. Le centre national de recherche archéologique (un service du Musée national d'histoire et d'art) exige désormais d'examiner toute demande d'autorisation de construire en vue de pouvoir détecter des vestiges archéologiques. Une telle analyse suppose donc une visite sur le terrain. Le fait d'obliger les communes à soumettre tout terrain à un tel examen se fait sans aucune base légale et ralentit considérablement la procédure d'autorisation. Il propose de faire parvenir à M. le Ministre le dossier afférent.

Luxembourg, le 1^{er} octobre 2015

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten

Annexe : Procédures d'adoption des plans d'aménagement particulier - schéma élaboré par le Ministère de l'Intérieur

Procédures d'adoption des plans d'aménagement particulier

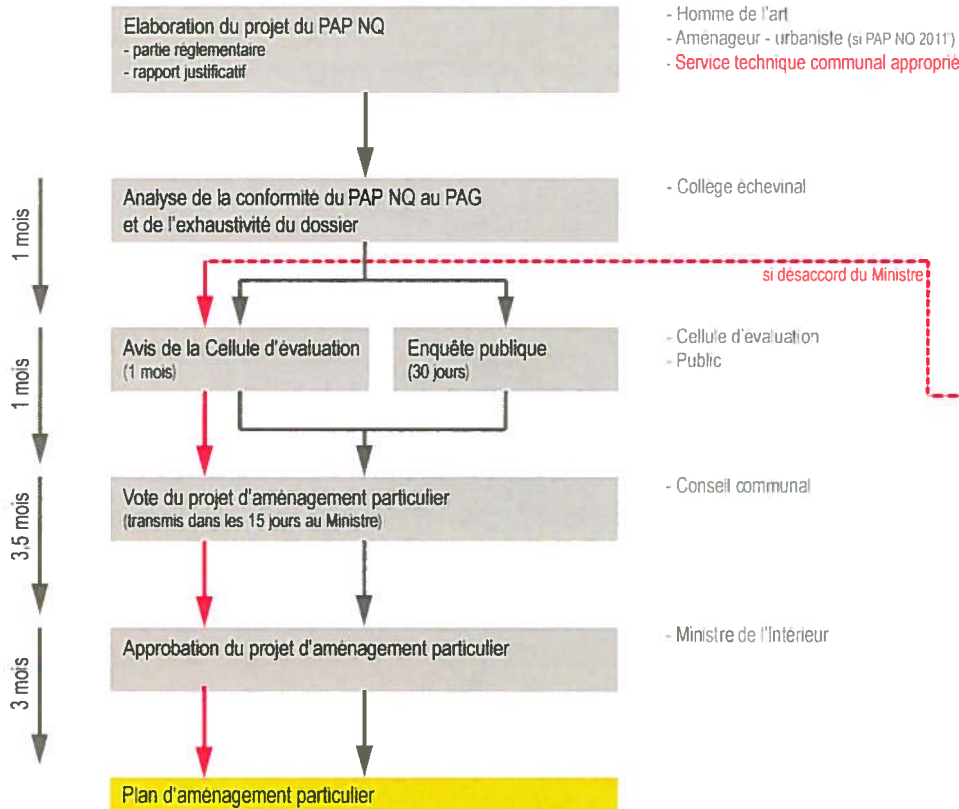


PAP "nouveau quartier" & PAP "quartier existant"

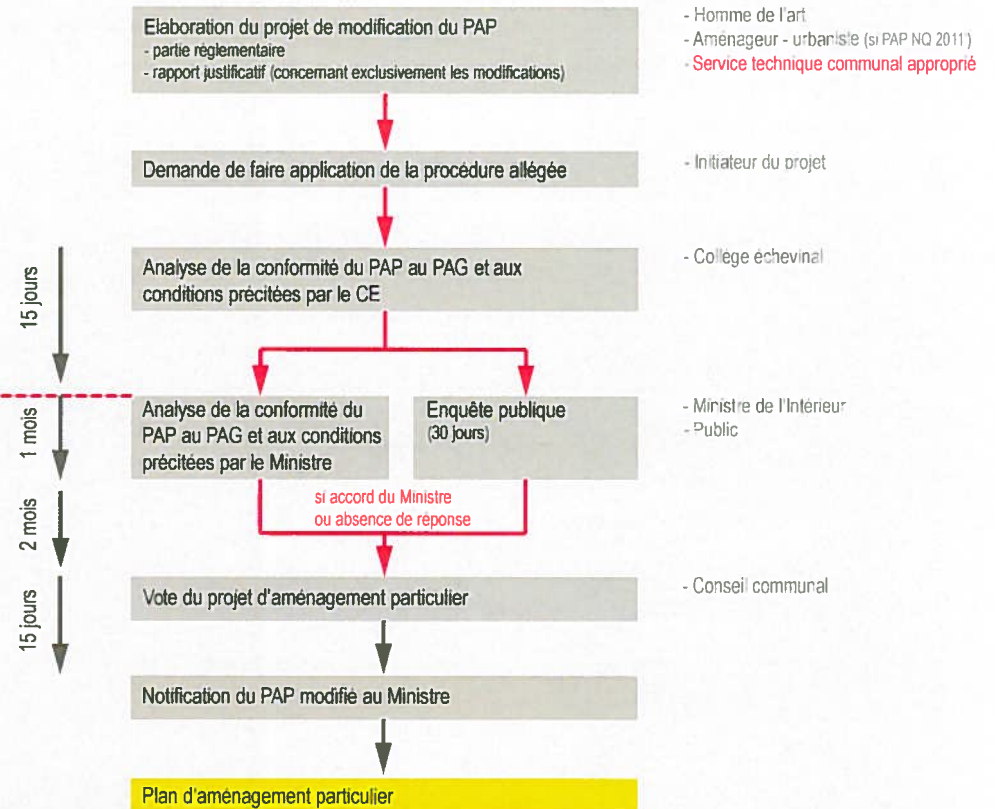
Modification ponctuelle du PAP "nouveau quartier" & PAP "quartier existant"

Conditions pour l'application de la procédure allégée:

- Adaptation d'un PAP sur un ou plusieurs points précis et
- sans mettre en cause la structure ou le concept de développement du PAP initial.



Total durée = 8,5 mois



Durée maximale = 4 mois