

Projet de loi

portant modification:

- 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
- 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;**
- 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;**
- 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
- 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.**

Avis du Conseil d'Etat

(23 mars 2010)

Par dépêche du 1^{er} avril 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

La lettre de saisine souligne que le projet de loi, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} août 2010, est censé faire partie du plan de soutien à la conjoncture, dénommé « Lutter contre les effets de la crise – préparer l'après-crise », et revêt dès lors pour le Gouvernement un caractère prioritaire.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le 12 janvier 2010, la commission compétente du Conseil d'Etat a eu une entrevue avec le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région portant sur l'examen du projet gouvernemental. A cette occasion, le ministre a remis au Conseil d'Etat une opulente documentation comprenant:

- une note du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises, adressée au Conseil de gouvernement et à la Tripartite du 3 mars 2009, datée au 17 février 2009 et portant sur la simplification administrative des procédures en matière d'aménagement communal et de développement urbain, d'établissements classés et de protection de la nature;
- un état des dossiers en cours de procédure relatifs à l'approbation des plans communaux d'aménagement général, daté au 14 décembre 2009;

- un échange de correspondance de juin 2008 entre le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils (OAI) portant sur les propositions de modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, soumise par l'OAI au ministre;
- les bilans intermédiaires de deux journées de réflexion organisées le 12 décembre 2006 et le 23 avril 2007 par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ensemble avec la commission d'aménagement, différentes communes et certains acteurs professionnels sur la loi précitée du 19 juillet 2004;
- des avant-projets de règlement grand-ducal concernant
 - le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou de la mise à jour d'un plan d'aménagement général d'une commune;
 - le contenu du plan d'aménagement général d'une commune;
 - le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune;
 - le contenu du rapport justificatif du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune.

Par dépêche du 18 janvier 2010, les avis de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol) ont été communiqués au Conseil d'Etat.

*

Considérations générales

Nonobstant son intitulé qui mentionne la modification de non moins de quatre autres lois, l'objet principal de la loi en projet consiste à soumettre à révision une importante partie de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain reprise dans la loi modifiée du 19 juillet 2004. Cette révision est le résultat d'une analyse des expériences tirées des premières années d'application des dispositions en vigueur depuis 2004. Le Conseil d'Etat note que dans le cadre de cette révision les auteurs entendent en principe ne pas toucher au titre 6 de la loi précitée qui a trait aux mesures d'exécution des plans d'aménagement. Le motif tient au défaut actuel de pratique et d'expérience administrative pour cette partie de la loi; en effet, les instruments y définis n'auraient jusqu'à présent pas encore trouvé d'application concrète, et les autorités gouvernementales n'auraient dès lors pas connaissance d'éventuels problèmes relatifs à leur mise en œuvre.

Les modifications des autres lois mentionnées par ailleurs dans l'intitulé ne constituent que des corollaires nécessaires ou utiles aux changements à apporter à la loi de 2004.

La loi du 19 juillet 2004 avait à l'époque remplacé le cadre légal précédemment en vigueur en la matière et formé par la loi modifiée du 12

juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. Au cours des 67 ans de son existence, cette loi avait, sous l'effet d'une mise en œuvre certes récalcitrante de la part des communes au cours des premières décennies après son entrée en vigueur, connu en tout et pour tout quatre modifications. Il s'est agi des modifications intervenues par l'arrêté grand-ducal du 30 avril 1945 concernant l'interdiction de nouvelles constructions, de transformations et de réparations d'immeubles ainsi que le recensement, la réquisition et la distribution des matériaux de construction, la loi du 19 novembre 1975 portant augmentation du taux des amendes à prononcer par les tribunaux répressifs, la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Même si la loi du 19 juillet 2004 ne produit ses effets que depuis moins de six ans, le projet de loi sous examen en constitue déjà la quatrième et, à en juger par le commentaire susmentionné des auteurs relatif à son titre 6, certainement non la dernière modification.

La loi de 2004 a été modifiée une première fois par une loi du 19 juillet 2005 qui se limitait prioritairement au redressement de certaines erreurs d'appréciation du régime de transition de l'ancienne législation vers la nouvelle. Par après, elle a encore subi deux autres modifications, l'une dans le cadre de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, l'autre dans le cadre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Craignant que la façon de réagir de façon ponctuelle aux problèmes apparus dès son entrée en vigueur par des modifications ciblées n'allât faire du cadre légal de l'aménagement communal et du développement urbain en place depuis 2004 un chantier permanent, le Conseil d'Etat avait déjà recommandé, dans son avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi procédant à la première modification (doc. parl. n° 5449²), de prévoir une révision en profondeur du dispositif légal de 2004 suite à une nouvelle réflexion circonstanciée associant les communes et les milieux socio-économiques intéressés. Les auteurs du projet de loi sous examen se réfèrent expressément à cette recommandation et font état, dans l'exposé des motifs, de la polémique dont ont souffert certaines des dispositions légales en vigueur et des regrets exprimés par « tous les acteurs concernés » au sujet de la lourdeur des procédures prévues, sans qu'ils précisent pourtant si les dispositions modificatives projetées reflètent les conclusions d'une concertation effectivement menée avec les pouvoirs locaux et les milieux professionnels telle que préconisée par le Conseil d'Etat en 2005.

Grâce à la documentation que le ministre en charge du dossier lui a remise lors de l'entrevue précitée du 12 janvier 2010, le Conseil d'Etat a pu se persuader qu'une concertation a effectivement eu lieu entre le ministre et certains acteurs des milieux communaux et professionnels concernés qui a donné des orientations utiles aux auteurs du projet de loi sous examen en vue des modifications projetées de la législation en vigueur. Tout en saluant cette démarche qui a sans aucun doute contribué à aplanir une partie des difficultés rencontrées dans le passé en relation avec la mise en œuvre de la législation sujette à révision, le Conseil d'Etat constate que l'avis de la Chambre des métiers et notamment celui du Syvicol continuent de faire état

de nombre de critiques concernant des imperfections du texte modificatif, points sur lesquels il entend revenir lors de l'examen des articles concernés.

Dans son avis du 14 juillet 2000 concernant le projet qui est devenu la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat avait déjà suggéré de suivre l'exemple du législateur belge et de fondre dans un seul et même texte légal l'ensemble des instruments et procédures relatifs à la planification territoriale et à l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 4486¹). Or, le législateur n'a pas voulu s'engager dans cette voie, et il a maintenu des lois distinctes pour l'aménagement du territoire (loi du 21 mai 1999), pour l'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004) et pour la protection de la nature et des ressources naturelles (loi modifiée du 19 janvier 2004).

Nonobstant les effets partiellement interactifs de cette loi avec celle à modifier, il a également réservé un texte distinct au pacte logement entre l'Etat et les communes repris dans la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Dans son avis du 3 juillet 2007 relatif au projet qui est devenu la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau (doc. parl. n° 5695¹), le Conseil d'Etat avait encore proposé de faire des plans communaux du cycle urbain de l'eau une partie intégrante des plans d'aménagement généraux des communes plutôt que d'obliger celles-ci à créer en la matière un instrument juridique supplémentaire. Il avait par ailleurs recommandé de veiller à une harmonisation générale des notions utilisées dans la législation sur l'aménagement communal et celle relative à la gestion de l'eau pour faciliter les tâches revenant dans les deux matières aux praticiens, autorités locales et professionnels de l'aménagement communal, tout en privilégiant la reprise dans la loi du 19 juillet 2004 des dispositions, qui, bien qu'étant conditionnées par le nouveau régime légal relatif à l'eau, comportent néanmoins des incidences directes sur la législation en place depuis 2004, voire des modifications de celle-ci. Au regard du rappel ci-avant, le Conseil d'Etat se doit de recommander une fois de plus de codifier dans un texte légal unique au moins l'ensemble des dispositions dispersées dans une pluralité de lois et touchant à l'aménagement communal et au développement urbain. La transparence des prescriptions concernées s'en ressentira favorablement, et leur consultation en sera facilitée au grand bénéfice des autorités communales et de leurs services administratifs et techniques ainsi que des milieux professionnels et des particuliers concernés.

Une jurisprudence fournie des juridictions administratives concernant les compétences concurrentes des autorités communales et du ministre qui a l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, d'une part, et du ministre en charge de l'Environnement, d'autre part, abonde dans le même sens. C'est ainsi que dans plusieurs décisions juridictionnelles¹ a été constatée « l'absence de toute règle relative à la coordination adaptative entre les deux instances ministérielles en vue d'éviter les contradictions inévitables entre leurs interventions respectives, généralement successives dans le temps, statuant dans des sphères de compétence propres et risquant, quant au même terrain, d'aboutir à des

¹ cf. TA 21 juillet 1999 – 10732 et 10852 ainsi que TA 17 mai 2004 – 9861.

résultats divergents, tout en étant appelées par ailleurs à répondre à une aspiration globale commune ». Le Conseil d'Etat reviendra sur la réponse prévue en la matière lors de l'examen de l'article 49 du projet de loi.

Le Gouvernement issu des élections législatives de juin 2009 semble d'ailleurs reconnaître les avantages d'une meilleure codification de la législation en matière d'aménagement communal, alors que le programme gouvernemental annexé à la déclaration du Premier Ministre du 29 juillet 2009 à la Chambre des députés retient au chapitre dédié au ministère de l'Intérieur et à la Grande Région qu'« un code territorial sera élaboré. Il rassemblera l'intégralité des textes légaux et réglementaires concernant de près le secteur communal ainsi que l'organisation et le fonctionnement des régions (communautés urbaines et syndicats de gestion régionale) ». Le Conseil d'Etat espère que ce projet de codification sera davantage qu'une simple compilation de textes épars qui, regroupés dans un recueil unique, continueraient de soulever des problèmes d'interprétation, voire de comporter des incohérences. Il voudrait encore renvoyer à cet égard aux développements afférents dans son avis du 23 février 2010 relatif au projet de loi portant création des communautés urbaines (doc. parl. n° 5990²).

Même s'il est hors de doute que le secteur du bâtiment apporte une contribution importante à l'activité économique nationale, et que de façon générale la construction immobilière profitera de tout allègement du corsage légal qui s'applique en la matière, le Conseil d'Etat cherche vainement dans l'exposé des motifs une trace des raisons qui établiraient dans quelle mesure le projet de loi sous examen s'insère dans le plan de soutien gouvernemental à la conjoncture économique. D'un côté, il aurait à cet égard souhaité disposer d'explications plus précises et plus concrètes sur les effets économiques à court et à moyen terme attendus des dispositions légales en projet. D'un autre côté, il a pris note que le Gouvernement estime que le dossier aura notamment un effet bénéfique sur le secteur grâce aux initiatives qu'il comporte en faveur de la simplification administrative des procédures en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Le Conseil d'Etat de renvoyer à cet égard encore à la note précitée du comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises soulignant le manque de personnel comme problème majeur qui conduit souvent à l'impossibilité de pouvoir respecter des délais raisonnables. Il prend acte que le projet de loi comporte à cet égard certaines innovations destinées à assurer la disponibilité d'un effectif suffisant au sein du département ministériel concerné chargé d'aviser les projets d'aménagement communaux (cf. articles 3 et 4 du projet de loi sous examen). Le Conseil d'Etat ose espérer que, combinée au caractère désormais contraignant des délais pour émettre les avis prévus, cette disponibilité plus prononcée de personnel conduira aux fins souhaitées.

Les auteurs mettent donc un accent appuyé sur la simplification administrative que le projet de loi est censé apporter aux procédures d'élaboration des actes réglementaires et de préparation des autorisations administratives que requiert l'aménagement communal. Ainsi, il est notamment prévu d'alléger les exigences régissant l'établissement des plans d'aménagement particulier s'appliquant dans des zones de bâti existant, alors que le plan d'aménagement particulier soumis au régime légal défini dans la loi de 2004 est uniquement maintenu pour les zones à urbaniser nouvellement.

Par ailleurs, les auteurs évoquent encore d'autres mesures de simplification administrative. Une première modification importante consiste à limiter aux tiers pouvant se prévaloir d'un intérêt légitime, c'est-à-dire aux personnes dont les droits et intérêts sont susceptibles d'être affectés par la mise en exécution d'un tel plan conformément aux règles de la procédure administrative non contentieuse, le droit de réclamer contre des projets d'aménagement particulier. Une autre mesure prévoit de limiter l'obligation de produire un plan d'exécution et une convention aux seules procédures d'approbation des plans d'aménagement particulier « nouveau quartier »; contrairement aux articles 35 et 36 actuels de la loi de 2004, les deux documents seront réunis en un seul dossier qui sera soumis à l'approbation du conseil communal sans avoir dû au préalable faire l'objet pendant quinze jours ni d'un dépôt à la maison communale en vue de sa consultation par le public ni d'une audition de tous les réclamants par le collège des bourgmestre et échevins. En plus, il est prévu d'abolir la possibilité de réclamer contre le vote définitif du conseil communal concernant un plan d'aménagement particulier.

Tout en saluant à leur juste valeur les efforts consentis par les auteurs du projet de loi de simplifier les procédures d'établissement des plans d'aménagement particulier, le Conseil d'Etat note que les allègements préconisés se feront pour une grande part au détriment des exigences actuelles de publication des projets, destinées à rendre ceux-ci accessibles au public et à associer ce dernier à la procédure d'élaboration des instruments locaux de planification et d'aménagement. Même si les plans communaux d'aménagement général et particulier sont considérés par les juridictions administratives comme des actes réglementaires, il n'en reste pas moins qu'en 2004 le législateur a observé un parallélisme étroit avec les règles procédurales voulues par la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations de l'Etat et des communes. Comme ces règles sont conçues pour assurer la protection de l'administré, il sera indiqué dans le contexte sous avis de ne pas trop s'en écarter.

En outre, malgré les efforts louables consentis par les auteurs en matière d'allègements procéduraux, salués d'ailleurs à juste titre dans l'avis précité de la Chambre des métiers, il reste que les errements légaux et administratifs en place en relation avec l'adoption des plans d'aménagement communaux et des autorisations de bâtir continuent à être compliqués et fastidieux pour les intéressés. Une évaluation officieuse du Syvicol a conclu que, sous le régime légal actuellement en place, la procédure d'approbation d'un plan d'aménagement général comprendrait jusqu'à 22 étapes, et que le parcours prescrit entre l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier et la délivrance du permis de construire comporterait jusqu'à 25 étapes. La note précitée du comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises retient à son tour que « selon les organisations professionnelles, les délais pour les autorisations nécessaires en vue de la construction d'immeubles à utilisation privée, sans inclure la phase d'élaboration, se chiffrent à une durée de 44 à 62 mois. Les délais pour l'établissement d'un PAP s'élèveraient à eux seuls déjà de 14 à 23 mois ». Le comité estime quant à lui que « le délai d'option d'un plan d'aménagement particulier varie entre 3 et 6 mois s'il n'y a pas de

réclamation et il peut s'élever au maximum à 21 mois et ceci uniquement dans le cas de figure le plus défavorable ». Le délai moyen pour l'obtention d'une autorisation de construire varie donc actuellement entre 12 et 24 mois. Nonobstant les allègements procéduraux prévus, et les modifications précitées qui tendent certainement dans la bonne direction, il aurait été intéressant de disposer de données susceptibles de faire l'unanimité des milieux professionnels et administratifs tout comme d'une évaluation mesurant les gains de temps escomptés de par les allègements procéduraux projetés.

*

Examen des articles

Observation préliminaire

En vue de mieux faire ressortir que la loi en projet a pour objet principal la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la subdivision du texte de loi en différents chapitres traitant chacun des modifications à apporter aux différentes lois à modifier selon les auteurs.

Il propose de renvoyer à la loi précitée du 19 juillet 2004 dans la phrase introductive des articles 1^{er} et suivants et de regrouper les dispositions modificatives des autres lois visées dans un article à part, subdivisé en paragraphes en fonction des lois à modifier en sus de celle de 2004.

Sans préjudice des observations spécifiques que le Conseil d'Etat formulera ci-après au sujet des modifications des différents articles de la loi précitée, les articles 1^{er} et suivants seront ainsi introduits de la façon suivante:

« **Art. 1^{er}.** L'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant: ... »

« **Art. 2.** Le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant: ... ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renonce à proposer une nouvelle numérotation des articles suivant ses observations ci-après, relatives aux articles du projet de loi.

Intitulé

L'énumération indistincte des cinq lois mentionnées dans l'intitulé ne reflète pas correctement l'objet et la portée de la loi en projet qui, selon les règles de la technique légistique, ont intérêt à y apparaître de manière précise et concise. Par ailleurs, pour les raisons plus amplement évoquées à l'endroit des articles 47 et 48, il y a lieu à suppression du point 5 de l'intitulé relatif à la modification de la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires. Enfin, si le Conseil

d'Etat est suivi quant à son observation faite à l'endroit de l'article 24 de modifier la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, il faudra en tenir compte dans le libellé de l'intitulé.

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'intitulé:

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, 3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

Article 1^{er}

Cet article a pour objet de modifier l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, intitulé « Objectifs ».

Selon le commentaire des articles, il s'agit de préciser le point (d) de cet article 2 en vue de mieux tenir compte de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ainsi que la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Or, les auteurs prévoient par ailleurs de modifier aussi la manière même de concevoir la mise en œuvre desdits objectifs, sans que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'expliquent le pourquoi.

Quant à la modification du point (d) de l'article 1^{er}, la directive 2001/42/CE prévoit effectivement comme objectif d'« assurer un niveau élevé de protection de l'environnement », tout en retenant cependant au considérant (10) de son préambule que, lorsque sont uniquement concernées des « zones limitées au plan local », elle ne s'applique que si les plans et programmes « sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement », l'appréciation en revenant aux Etats membres.

Dans ces conditions, il est permis de douter de la nécessité de la modification envisagée, surtout que dans sa version actuelle, l'article 2 de la loi de 2004 fait déjà référence à la prise en compte des objectifs écologiques d'un développement durable et au respect du patrimoine naturel national et local dans le cadre de l'aménagement communal. De l'avis du Conseil d'Etat, le besoin de modification de la disposition sous examen n'est dès lors pas donné, surtout que la directive 2001/42/CE était déjà publiée au moment de l'adoption de la loi du 19 juillet 2004, et que les auteurs omettent de mentionner une quelconque demande de la part des autorités communautaires tendant à changer les dispositions en vigueur. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne voit pas dans l'autre directive mentionnée de référence qui requerrait la modification projetée.

Pour ce qui est des modifications qu'il est prévu d'apporter à la phrase introductive de l'article 2 de la loi de 2004, toute justification afférente fait

défaut. Ne voyant pas en quoi le texte proposé pourrait améliorer le fond ou la forme des dispositions en place, le Conseil d'Etat se doit encore de constater que, dans la mesure où cette phrase introductive se limiterait désormais à viser uniquement les missions revenant aux communes et à leur autorité de tutelle, elle ne serait plus en phase avec le libellé de l'intitulé de l'article et du relevé qui suit et dont le texte continue à se référer aux objectifs de l'aménagement communal et non aux seules missions qui en découlent pour les communes et le ministre qui a l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions.

Le Conseil d'Etat propose de reconsidérer la formule retenue en visant le « membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions ». En l'occurrence, le législateur n'est pas habilité à conférer directement à un membre du Gouvernement nommément désigné des compétences, alors que l'article 76 de la Constitution réserve au Grand-Duc la prérogative d'organiser son gouvernement.

Selon l'article 107 de la Constitution, il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune, « tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne [devant] normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels » (cf. Cour administrative 22 mars 2007, 22256C). Celles-ci restent dès lors en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal². Si le contrôle que le ministre de tutelle peut exercer sur les actes pris par les communes doit dès lors se limiter en principe à un contrôle de la légalité, la jurisprudence administrative admet pourtant qu'il peut comprendre un contrôle d'opportunité dans la mesure où l'aménagement communal s'inscrit dans l'aménagement général du territoire dont la compétence demeure acquise à l'Etat, et qu'il y a dès lors lieu de considérer la matière en question comme rentrant dans la notion de « tâche dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales » dans le sens de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le contrôle ainsi défini est organisé à suffisance à l'alinéa 1 du paragraphe 2 de l'article 3 de loi du 19 juillet 2004, grâce à la prérogative y consacrée du ministre de l'Intérieur d'approuver ou de refuser l'approbation des dossiers présentés par les communes et les particuliers. Contrairement au libellé modifié de la phrase introductive de l'article 2, ce contrôle laisse intact le droit d'initiative communal.

En considération des dispositions de l'article 107 de la Constitution, le Conseil d'Etat se verrait dès lors dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien dans la forme actuelle des dispositions modificatives de la phrase introductive de l'article 2 de la loi de 2004.

Sans préjudice de cette opposition formelle, il propose, au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, de renoncer à toute modification de la version actuelle dudit article 2.

² cf. CA 29 octobre 1998 (10762C), 16 mars 1999 (10592C) et 22 janvier 2004 (16628C) ainsi que TA 9 juillet 2007 (22242).

Article 2

Le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer à la volonté des auteurs du projet de loi de préciser que les fonctions d'autorité de tutelle du membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions incluent la mission de conseiller les communes dans l'application de la loi de 2004, bien qu'il estime que cette mission lui revient de droit, de façon générale et implicite, en vertu du titre 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. En effet, il est difficilement concevable que ledit ministre ait une fonction de conseil en matière d'aménagement communal, alors que cette fonction lui serait déniée dans les autres matières sur lesquelles s'étend son pouvoir de tutelle à l'égard des communes.

La Cour administrative a entre autres dans deux décisions du 31 janvier et du 10 juin 2008 (23478C et 23872C) rappelé la portée des pouvoirs du ministre en matière d'aménagement communal, jurisprudence qui s'aligne sur les décisions juridictionnelles mentionnées lors de l'examen de l'article 1^{er}: « En tant qu'autorité de tutelle, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire est tenu de veiller à ce que les décisions de l'autorité communale ne violent aucune règle de droit et ne heurtent pas l'intérêt général, son droit d'approuver la décision du conseil communal ayant comme corollaire celui de ne pas l'approuver. La tutelle n'autorise pas, en principe, l'autorité supérieure à s'immiscer dans la gestion du service décentralisé et à substituer sa propre décision à celle des agents du service, ce principe découlant de la nature même de la tutelle qui est une action exercée par un pouvoir sur un autre pouvoir, non pas en vue de se substituer à lui, mais dans le but de le maintenir dans les limites de la légalité et d'assurer la conformité de son action avec les exigences de l'intérêt général ».

Sur un plan purement formel, le Conseil d'Etat fait encore remarquer que, tant en raison de son opposition formelle à l'endroit de l'article 1^{er} que dans l'intérêt de mieux faire ressortir la prérogative ministérielle de contrôle prévue, il convient de rédiger comme suit l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi de 2004 à modifier:

« Le membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre, approuve ou refuse d'approuver les projets présentés par les communes et les particuliers. »

Articles 3 et 4

Les questions relatives à la composition et à l'organisation de la commission d'aménagement avaient été longuement débattues dans le cadre des travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la loi de 2004, de sorte que l'on aurait pu supposer que le texte finalement retenu constitue une sorte de pierre philosophale en la matière.

Or, il semble qu'il n'en soit rien. En effet, les auteurs du projet de loi remettent sur le métier l'économie générale de l'article 4 de la loi de 2004. Les compétences de la commission ainsi que le nombre de ses membres sont modifiés, tout comme (du moins en partie) l'autorité de nomination. La

composition de la commission, qui reposait jusqu'ici sur une pluralité de qualifications différentes des membres est revue dans le sens qu'il y aura désormais des membres délégués par les responsables politiques des différents ressorts ministériels qui assument à un titre ou un autre des compétences susceptibles d'interférer avec l'aménagement communal. Cette composition est par ailleurs complétée par un représentant du Syvicol ainsi que par « une personne particulièrement qualifiée en raison de ses fonctions ou de ses compétences ».

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'agrémenter le texte légal de moult détails relatifs à la composition et à l'organisation de la commission qui pourraient tout aussi bien avoir leur place dans le règlement grand-ducal dont question à l'alinéa final.

Il continue aussi à se demander quelle pourrait être la plus-value de la nomination des président et vice-président par le Grand-Duc du moment que les autres membres de la commission doivent s'accommoder d'une nomination par un ministre, surtout que les auteurs soulignent dans le commentaire des articles que « la commission d'aménagement est nommée par le ministre et fonctionne sous la seule responsabilité du ministre ».

Tout en appréciant que les auteurs prévoient maintenant la présence formelle d'un représentant du Syvicol au sein de la commission, le Conseil d'Etat ne voit plus l'utilité de réserver en sus une place à « une personne particulièrement qualifiée en raison de ses fonctions ou de ses compétences ». Le savoir et l'expérience professionnels d'une dizaine de hauts fonctionnaires concernés, originaires d'autant de ministères, s'avèreraient-ils insuffisants pour mener à bien les tâches confiées à la commission? Ou s'agit-il uniquement de réserver une place à un spécialiste professionnel venant du secteur privé plus particulièrement impliqué dans l'aménagement communal? Si tel était le cas, le Conseil d'Etat aurait une nette préférence pour en faire explicitement état dans le texte et pour faire proposer ce membre par un organisme professionnel représentatif du secteur concerné.

La façon de désigner les membres de la commission prête également à problème, car, pour autant qu'ils soient déjà en vigueur, les plans sectoriels prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire sont arrêtés sous forme de règlements grand-ducaux, source de droit d'un niveau hiérarchiquement inférieur aux lois. Par référence au principe de la hiérarchie des normes, il échet d'éviter, sous peine d'opposition formelle, des renvois dans une loi à des normes de niveau inférieur, surtout que les instruments juridiques visés n'existent pour partie qu'à l'état de projet, voire d'intention politique. Or, dans la mesure où les compétences des membres du Gouvernement qu'il est prévu d'associer à la tutelle ministérielle de l'aménagement communal semblent évidentes, il n'est pas besoin du détour préconisé qui consiste à renvoyer aux plans sectoriels pour désigner les fonctionnaires appelés à participer aux travaux de la commission d'aménagement. Le Conseil d'Etat propose de viser directement les ressorts politiques en jeu.

Le Conseil d'Etat se demande encore pourquoi le département en charge des affaires culturelles n'est pas représenté au sein de la commission.

Enfin, il paraît plus correct de prévoir l'institution de la commission auprès d'un membre du Gouvernement qui en assume la responsabilité politique que de la rattacher à un département ministériel sans personnalité juridique. Il y a lieu de tenir en plus compte des attributions et dénominations changeantes du ministre exerçant l'autorité hiérarchique. Dans ce même ordre d'idées et afin de garantir l'entière autorité de tutelle dudit ministre sur les communes, il ne doit pas être permis à la commission d'adresser de sa propre initiative des propositions aux communes qui n'auraient pas au préalable eu l'aval ministériel. Tout en approuvant explicitement la faculté de la commission d'initier elle-même des propositions, le Conseil d'Etat estime que celles-ci doivent être adressées exclusivement au ministre qui devra rester le seul juge du suivi à y réserver, le cas échéant.

Quant aux nouvelles structures de travail qu'il est prévu de donner à la commission d'aménagement, le commentaire des articles précise qu'en vue d'une accélération des procédures et notamment de la nécessité d'évacuer plus rapidement les dossiers, dont en particulier les nombreux plans d'aménagement général communaux, les fonctions de président et de vice-président ainsi que celles relevant du secrétariat de la commission seront à l'avenir des tâches à plein temps. Par ailleurs, il est envisagé de créer à côté de la commission une « cellule d'évaluation » dont la mission consisterait à aviser les plans d'aménagement particulier et qui serait composée d'au moins trois fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Le Conseil d'Etat devrait d'emblée s'opposer formellement au libellé de l'alinéa 2 du nouvel article 4*bis* que les auteurs proposent d'ajouter à la loi de 2004 en vue de régler les attributions et l'organisation de cette cellule. En effet, dans la mesure où, en vertu de l'article 76 de la Constitution, le Grand-Duc règle l'organisation de son gouvernement, il n'appartient pas au législateur d'intervenir dans l'organisation interne d'un département gouvernemental en réglant l'affectation de certains fonctionnaires et les tâches de certains services qui en relèvent.

A son avis, il ne semble par ailleurs pas de bon aloi de conférer en matière d'aménagement communal une compétence consultative générale à la commission d'aménagement, tout en chargeant une cellule différemment composée du suivi des plans d'aménagement particulier. Cette situation aboutira à la longue à des approches différentes au détriment de la cohérence de vue pourtant hautement recommandable en matière d'appréciation des initiatives communales et privées concernant des projets d'aménagement et de développement des agglomérations. Le Conseil d'Etat a dès lors une nette préférence pour l'attribution générale et exclusive à une seule et même entité des tâches consultatives en matière d'aménagement communal. La nouvelle cellule d'évaluation qu'il est proposé de créer devrait ainsi faire partie intégrante de cette commission.

En conséquence, il y a intérêt à regrouper dans un seul article les dispositions censées selon les auteurs figurer désormais dans les articles 4 et 4*bis* de la loi de 2004. Tout en tenant à cet effet compte des choix retenus par les auteurs et des réserves y relatives qu'il a émises ci-avant, le Conseil d'Etat propose de retenir le libellé suivant pour l'article 3 du projet de loi sous examen et d'en supprimer l'article 4:

« **Art. 3.** L'article 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 4. *La commission d'aménagement et la cellule d'évaluation***

Il est institué auprès du ministre une commission, dite commission d'aménagement, qui a pour mission de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets que le ministre ou les communes lui soumettent et d'adresser de son initiative au ministre toute proposition relevant de ses missions.

La commission comporte en son sein une cellule d'évaluation qui pour chaque affaire est composée d'au moins trois de ses membres et qui a pour mission d'émettre son avis en vue de l'adoption des plans d'aménagement particulier.

La commission se compose de quatorze membres effectifs et de quatorze membres suppléants. Elle comprend

- quatre délégués effectifs et quatre délégués suppléants désignés par le ministre,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant la Protection de la nature et des ressources naturelles dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant l'Economie dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant les Transports dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant les Travaux publics dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le membre du Gouvernement ayant la Culture dans ses attributions,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises,
- un délégué effectif et un délégué suppléant proposés par l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils.

Les membres effectifs, dont le président et le vice-président, et les membres suppléants de la commission et de sa cellule d'évaluation sont nommés par le ministre.

La commission et sa cellule d'évaluation sont assistées par un secrétariat assuré par un ou plusieurs fonctionnaires désignés par le ministre.

L'organisation, le mode de fonctionnement et les attributions de la commission d'aménagement, de sa cellule

d'évaluation et de son secrétariat sont déterminés par règlement grand-ducal. » »

Article 5

En principe, cet article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Or, étant donné qu'est visée la modification de la définition du plan d'aménagement général, il est noté que l'avis précité du Syvicol insiste itérativement sur la compétence des communes pour déterminer en toute indépendance la délimitation des zones urbanisées et des zones destinées à être urbanisées sur leur territoire. En renvoyant à ses considérations relatives aux articles 1^{er} et 2 et en particulier à la jurisprudence administrative mentionnée, le Conseil d'Etat estime que l'étendue du pouvoir autonome des communes d'arrêter le contenu de leur plan d'aménagement général se déduit des limites fixées au ministre de tutelle pour exercer son contrôle sur les décisions intervenues à l'échelon communal. Ainsi, l'affectation du territoire communal relève de l'appréciation autonome de la commune sous réserve du respect des exigences légales et du droit de l'autorité de tutelle de vérifier l'opportunité des choix intervenus par rapport aux impératifs de l'aménagement général du territoire national, ces impératifs étant inscrits dans les instruments de planification prévus par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Article 6

L'article sous examen prévoit de remplacer le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi de 2004.

Les modifications prévues comportent trois aspects.

D'abord, les critères de définition de la « personne qualifiée » pour élaborer un projet d'aménagement général sont changés. Le manque de précision des dispositions légales actuelles a conduit la jurisprudence à reconnaître à toutes les personnes inscrites à l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils les qualités professionnelles nécessaires à cet effet. Or, les auteurs du projet de loi entendent réserver cette tâche « aux personnes réellement qualifiées en la matière, à savoir aux urbanistes et aux aménageurs qualifiés ». En vue de sélectionner en conséquence les personnes habilitées à élaborer de tels projets, ils prévoient de déterminer la qualification requise dans la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales tout en obligeant les intéressés à faire inscrire leur diplôme universitaire afférent au registre des diplômes prévu par la loi du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur. A la qualification universitaire prévue s'ajoute en outre l'obligation d'effectuer un stage d'un an auprès d'un professionnel de la branche.

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé du principe de cette modification, à condition qu'un nombre suffisant de personnes qualifiées soit disponible pour répondre aux tâches qui leur sont confiées; l'exposé des motifs et le commentaire des articles restent malheureusement muets sur

cette question. Quant à la façon de mettre en œuvre les changements prévus, il y reviendra lors de l'examen de l'article 46 de la loi en projet comportant notamment l'ajout des précisions requises dans la loi précitée du 28 décembre 1988.

Dans la mesure où ce sera désormais la loi de 1988 qui définira la profession d'urbaniste et d'aménageur par référence aux diplômes sanctionnant la formation universitaire des intéressés, il suffit de dire à l'article 7, paragraphe 2 de la loi de 2004 qu'il appartient aux seuls urbanistes et aménageurs visés par la loi modifiée de 1988 d'élaborer les plans d'aménagement général.

Quant aux incompatibilités énoncées à l'alinéa 2 du paragraphe 2 sous examen, le Conseil d'Etat note que l'initiative de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou de sa modification peut émaner non seulement des communes ou de personnes privées, physiques ou morales, mais peut aussi être le fait d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de l'une des personnes morales visées par l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (cf. article 23 de la loi en projet). Les personnes de droit public visées peuvent également prendre l'initiative de modifier un plan d'aménagement particulier « quartier existant » (cf. article 22 de la loi en projet). Les incompatibilités prévues, qui interdisent à l'urbaniste ou à l'aménageur d'accepter le mandat d'une commune d'élaborer ou de modifier son plan d'aménagement général devront dès lors englober également les situations professionnelles liant, dans les conditions exposées, les intéressés aux personnes de droit public mentionnées.

Par ailleurs, la qualification professionnelle plus exigeante que prescrira désormais la loi pose la question du sort à réserver aux mandats en cours des professionnels qui travaillent actuellement pour le compte des communes sur des dossiers relatifs à des projets d'aménagement général en voie d'élaboration. De l'avis du Conseil d'Etat, les contrats afférents doivent garder leur validité sous l'égide des nouvelles dispositions légales en projet en vertu du principe général de légitime confiance dans les prescriptions juridiques. C'est dès lors sous peine d'opposition formelle que le Conseil d'Etat demande de compléter le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi de 2004, nouvelle version en projet, par des dispositions transitoires prenant dûment en compte les droits nés desdits mandats. Il suggère d'insérer les dispositions afférentes à l'article 43, dont il propose de transférer le contenu prévu par les auteurs à l'article 46. Pour la proposition de texte concernée, il renvoie à ses observations relatives aux articles 43, 44 et 45.

Dans ces conditions, les trois premiers alinéas dudit paragraphe 2 pourront être limités au texte suivant:

« Le projet d'aménagement général d'une commune est élaboré à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins par un urbaniste ou un aménageur, au sens du paragraphe 1^{er}, point i) de l'article 19 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Il est interdit aux urbanistes et aménageurs d'avoir par eux-mêmes ou par personne interposée des intérêts de nature à

compromettre leur indépendance. Il leur est interdit d'accepter un mandat émanant 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 d'une personne privée, physique ou morale, pour l'élaboration d'un projet d'aménagement particulier ou pour l'introduction d'une demande de lotissement ou d'autorisation de construire sur le territoire de la commune concernée pendant le délai allant de la date d'attribution de la mission d'élaborer, de réviser ou de modifier un plan d'aménagement général jusqu'à l'adoption définitive de ce plan conformément aux dispositions de l'article 18. »

Le deuxième aspect vise à changer le libellé du point a) de l'alinéa 4 dudit paragraphe 2.

Hormis des modifications rédactionnelles non autrement motivées dans le commentaire de l'article sous examen, les auteurs se proposent de faire compléter les études préparatoires devant précéder l'élaboration proprement dite du projet d'aménagement général par l'obligation d'intégrer dans l'analyse globale de la situation existante une évaluation de l'exposition au bruit dans l'environnement. Ils justifient ce changement en renvoyant aux exigences de la directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement. Cette directive a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 2 août 2008 portant application de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2001 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Il est tout d'abord noté que les exigences communautaires ne s'appliquent pas de façon générale mais qu'elles se limitent pour ce qui est du recensement cartographique du bruit aux grandes agglomérations (population > 250.000 habitants), aux grands axes routiers (passage annuel > 6 millions de véhicules), aux grands axes ferroviaires (passage annuel > 60.000 trains) et aux grands aéroports (mouvements annuels > 50.000 atterrissages et décollages d'avions). Il est vrai que les plans d'action établis sous la responsabilité du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions englobent à côté des grandes agglomérations et des grands axes et plates-formes de transports également des zones calmes. Le Conseil d'Etat est à se demander s'il ne suffit pas dans ces conditions de prévoir l'insertion des données résultant de ces plans d'action dans les études préparatoires pour autant que ces données soient disponibles. Il lui semble par ailleurs évident que, contrairement aux craintes dont fait état l'avis précité de la Chambre des métiers, la reproduction de ces données demeure sans effet contraignant pour les communes qui procèdent à l'établissement du concept d'aménagement à la base du plan d'aménagement général.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder du libellé suivant pour le point a) de l'alinéa 4 du paragraphe 2 de l'article 7 de la loi du 19 juillet 2004:

« a) d'une analyse globale de la situation existante 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; ».

La troisième modification a trait à l'ajout d'une disposition nouvelle selon laquelle lesdites études préparatoires doivent comporter des schémas directeurs concernant les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Ces plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » sont définis plus loin à l'article 25 de la loi de 2004, qui est également sujet à modification (cf. art. 20 du projet de loi), et leur exécution est censée faire l'objet d'une convention entre les autorités locales et le promoteur (cf. art. 32 du projet de loi modifiant l'article 36 de la loi de 2004). L'article sous examen prévoit à son tour que l'élaboration de ces schémas directeurs est préfinancée par la commune qui est en droit de récupérer la dépense auprès des promoteurs suivant des modalités à déterminer dans le cadre de ladite convention.

Selon les auteurs, le choix de faire établir par les communes les schémas directeurs relatifs aux zones soumises à l'élaboration de plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » tiendrait à l'expérience malheureuse du passé, notée dans le cadre de l'application de la législation actuelle (cf. article 29, paragraphe 3 de la loi précitée du 19 juillet 2004), où l'Administration aurait été souvent confrontée à des dossiers « de qualité médiocre ». Le Conseil d'Etat estime que tant le coût à charge des promoteurs que la prééminence des intérêts particuliers ont certainement contribué en la matière à des dossiers bâclés. Tant le cadre légal en place que les nouvelles dispositions en projet n'évoquent pas les critères à respecter par ce que le texte actuel qualifie de « plan directeur » (devenant « schéma directeur » sous l'effet de la loi en projet). Afin de créer dès lors les préalables pour des « schémas directeurs » de meilleure qualité, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de loi à compléter l'exigence de l'élaboration de ces schémas directeurs par les questions auxquelles ceux-ci sont censés fournir une réponse. L'approche retenue dans l'avant-projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou de la mise à jour d'un plan d'aménagement général d'une commune, dont le Conseil d'Etat a eu une copie lors de l'entrevue précitée avec le ministre du 12 janvier 2010, lui semble tendre dans le bon sens. Il se demande s'il ne suffirait pas à cet effet de considérer lesdits schémas directeurs comme partie intégrante de l'analyse globale de la situation existante et de la stratégie d'aménagement à mettre au point toutes les fois que le plan d'aménagement général comporte des zones susceptibles de donner lieu à des plans particuliers « nouveau quartier », et de concevoir lesdits schémas selon les exigences légales prévues pour la détermination des zones et stratégie en cause. L'approche retenue dans l'avant-projet de règlement grand-ducal précité ne semble d'ailleurs pas s'y opposer.

Quant à la faculté accordée aux communes de récupérer les frais d'élaboration desdits schémas auprès des initiateurs des projets particuliers « nouveaux quartiers », le Conseil d'Etat préconise, en renvoyant à ses observations ci-après relatives à l'article 23, que la récupération des frais se fait au prorata par exemple de la valeur des terrains susceptibles d'être construits. Cette précision aura en outre l'avantage d'apaiser les craintes dont fait part à cet égard l'avis de la Chambre des métiers.

Sur le plan formel, il y a encore lieu de réserver le libellé suivant au début du texte de l'article 6:

« **Art. 6.** Le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« (2) Le projet d'aménagement général... » »

Article 7

Cet article modifie la rédaction du paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi de 2004 en précisant les modalités à respecter à ces fins.

Les nouvelles dispositions ne donnent pas lieu à observation, sauf qu'il échet de remplacer dans la deuxième phrase de l'alinéa 3 le mot « démontre » par « montre », car la disposition comporte une exigence de présentation et non de preuve. Il convient encore de renvoyer à « la loi précitée du 21 mai 1990 », celle-ci étant déjà mentionnée avec son intitulé intégral à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004.

Article 8

Les modifications qu'il est prévu d'apporter par le biais du présent article à l'article 10 de la loi de 2004 sont de deux ordres. Elles tendent à préciser le contenu du dossier à joindre au projet d'aménagement général au moment où en sera saisie la commission d'aménagement. Elles entendent par ailleurs spécifier la mission consultative de cette commission.

Quant au premier aspect, le commentaire de l'article révèle que la modification prévue a « notamment pour objet de préciser que le rapport de présentation [dont question à l'article 9, paragraphe 1^{er} de la loi de 2004] fait partie intégrante du dossier du projet d'aménagement général ».

Sous cet angle de vues, la modification de l'alinéa 1 de l'article 10 ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat s'étonne cependant que le plan général communal du cycle urbain de l'eau prévu par l'article 50 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ne fasse pas obligatoirement partie du dossier.

Par ailleurs, le commentaire passe sous silence un autre ajout qui obligera le collège échevinal à joindre, « le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ». Hormis le fait que sur le plan rédactionnel il y a lieu d'écrire loi modifiée du 22 mai 2008, suite à la modification de celle-ci, intervenue dans le cadre de la loi précitée du 29 mai 2009, le Conseil d'Etat estime que cet ajout soulève un certain nombre de problèmes d'interprétation de la loi de 2008 qu'il faudra résoudre, avant d'imposer aux autorités locales l'obligation d'établir ledit rapport.

Alors que le plan d'aménagement général visé est élaboré par une « autorité au niveau communal » pour « [le secteur] de l'aménagement du territoire urbain et rural », la loi du 22 mai 2008 est en principe applicable, à moins que l'autorité (communale) responsable estime, après avoir entendu le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, que son plan d'aménagement ne détermine que l'utilisation de petites zones au niveau local. A noter que la commune dispose de la libre appréciation en la matière,

alors que l'avis du ministre consulté n'a pas d'effet contraignant. Cette exception a encore son importance au moment de la révision ultérieure du plan d'aménagement général, chaque fois que les autorités communales estiment que les modifications y apportées ne constituent (à leurs yeux) que des « modifications mineures ». Dans ces conditions, il serait hautement souhaitable que le ministre en charge de l'Environnement fasse usage de la faculté que lui réserve le paragraphe 5 de l'article 2 de la loi du 22 mai 2008 et élabore le règlement grand-ducal y prévu pour déterminer les plans et programmes visés par cet article et pour arrêter les modalités d'évaluation y relatives. Faute d'établir un tel cadre réglementaire applicable à l'ensemble des communes du pays, il y a un risque évident d'interprétations divergentes des obligations de la loi de 2008 et des dérogations afférentes qui conduira inévitablement à des applications très disparates d'une commune à l'autre.

L'alinéa 2 de la nouvelle version qu'il est proposé de donner à l'article 10 de la loi de 2004 ne donne pas lieu à observation quant au fond. Dans l'intérêt de la cohérence rédactionnelle des dispositions en projet (cf. terminologie utilisée à l'article 7), le Conseil d'Etat propose cependant de remplacer les termes « instruments de planification déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire » par « plans et programmes établis en exécution de la loi précitée du 21 mai 1999 ». Il convient en outre de compléter cet alinéa par une deuxième phrase, libellée comme suit:

« La commission communique son avis au collègue des bourgmestre et échevins sous pli recommandé avec accusé de réception. »

Article 9

Cet article comporte des modifications de l'article 11 de la loi de 2004, relatif au vote provisoire du projet d'aménagement général par le conseil communal.

Le Conseil d'Etat fait siennes les remarques de la Chambre des métiers concernant l'erreur de renvoi (article 10 et non article 8) et le caractère inutile de la référence au rapport sur les incidences environnementales, surtout que pour ce qui est de ce dernier volet, il souligne une nouvelle fois l'intérêt de trouver une réponse aux questions évoquées à l'endroit de l'article 8 avant d'imposer « le cas échéant » l'établissement de ce rapport aux communes.

La réduction de six à trois mois qui s'impose désormais au conseil communal en vue de se prononcer provisoirement sur le projet d'aménagement général trouve l'approbation du Conseil d'Etat. Il note cependant que le texte fait à cet égard état de la seule obligation du collègue échevinal de soumettre le projet endéans le délai prévu au conseil communal qui, dans ces conditions, reste formellement libre de s'y prononcer ou non.

Il propose en conséquence et tout en tenant compte de l'ajout proposé à l'alinéa 2 de l'article 10 de libeller comme suit l'alinéa 1 de l'article 11 de la loi de 2004:

« Le projet d'aménagement général est soumis, avec les pièces mentionnées à l'article 10 et avec l'avis de la commission d'aménagement, au vote provisoire du conseil communal par le

collège des bourgmestre et échevins dans les trois mois de la réception de cet avis. »

Article 10

Quant à l'information du public, le délai pour y procéder, qui est ramené de 30 à 15 jours, ne donne pas lieu à observation.

A l'alinéa 1, il y a lieu de corriger l'erreur de renvoi; l'article visé est l'article 10 et non l'article 8 comme indiqué de façon incorrecte.

Le Conseil d'Etat apprécie à leur juste valeur les précisions que comporte l'alinéa 2 du nouveau texte de l'article 12. Encore le collège échevinal devra-t-il veiller que la publication dans la presse se fasse au jour convenu de façon parallèle dans les quatre quotidiens retenus.

Etant donné qu'en pratique la majorité des citoyens tiendront l'information afférente par la presse bien plus que par l'affichage local « de la façon usuelle », le Conseil d'Etat propose de compter le délai de convocation de la réunion d'information à compter de la date de parution des avis de presse et de réduire le délai de convocation de 20 à 15 jours en vue d'augmenter le délai restant pour présenter des observations et réclamations.

Dans ces conditions, la deuxième phrase de l'alinéa 2 est à libeller de la façon suivante:

« Cette publication fait encore mention des date, heure et lieu de la réunion d'information que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de tenir avec la population au cours des premiers quinze jours après l'annonce afférente dans la presse. »

Article 11

Quant à la façon d'agencer la procédure de réclamation contre le vote provisoire du projet d'aménagement général et tout en renvoyant au passage afférent des considérations générales, le Conseil d'Etat préférerait voir renforcé le parallélisme des dispositions retenues avec la législation réglant la procédure administrative non contentieuse.

La nouvelle version de l'article 13 de la loi de 2004 prévoit la seule voie écrite pour réclamer, et le collège échevinal est tenu d'entendre les seuls réclamants.

Même si les règles de la procédure administrative non contentieuse ne sont pas applicables au cas d'espèce, le Conseil d'Etat recommande d'y aligner les dispositions sous examen dans l'intérêt de la sécurité juridique et du confort des citoyens. Il préconise notamment de retenir la possibilité du citoyen de présenter ses réclamations oralement, chaque fois que la démarche écrite ne lui semble pas appropriée.

Il convient encore de signaler une imprécision qui se dégage de l'alinéa 2, même si à cet égard le texte en projet ne modifie pas le libellé en place depuis 2004. L'hypothèse visée est celle où, pendant le délai ouvert à cet effet, aucune réclamation n'a été introduite contre le projet

d'aménagement général, tel que voté provisoirement. Les dispositions de l'alinéa 2 prévoient que dans ces conditions la délibération afférente du conseil communal est transmise pour approbation au ministre. Cette approbation est à assimiler à l'approbation ministérielle définitive, qui est prévue à l'article 18 de la loi de 2004 et qui donne sa forme définitive au projet d'aménagement général, devenant par là « plan d'aménagement général ». Afin d'éviter tout risque d'interprétations divergentes entre les effets des deux décisions ministérielles prévues, la première à l'article 13, alinéa 2, la seconde à l'article 18, alinéa 1 de la loi de 2004, il échet d'aligner la terminologie de l'article 13 à celle de l'article 18 et d'écrire:

« Au cas où aucune observation n'a été présentée dans le délai, la délibération provisoire du conseil communal est transmise dans les trente jours au ministre, qui décide dans un délai de trois mois suivant la réception du dossier de l'approbation définitive du projet d'aménagement général. Celui-ci prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général. »

Article 12

Sans observation.

Article 13

Les modifications qui visent à raccourcir les délais de publication du vote définitif du plan d'aménagement particulier et à imposer au ministre de tutelle un délai en vue d'approuver la décision prise par les autorités locales rencontrent l'accord du Conseil d'Etat. Quant au mode d'annoncer l'intervention du vote définitif, le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition afférente formulée à l'endroit de l'article 14.

Il espère que la transmission des dossiers par les commissariats de district pourra se faire dans les plus brefs délais. Il note que les communes disposent de quinze jours après l'affichage de leur vote pour transmettre le dossier au ministre qui doit prendre sa décision dans les trente jours après la réception du dossier. Il considère que le délai à la disposition du ministre prend effet à partir du jour où le dossier est parvenu au commissaire de district.

Article 14

Cet article prévoit de modifier le contenu de l'article 16 de la loi de 2004 relatif aux réclamations contre le vote définitif.

L'alinéa 1 ne donne pas lieu à observation alors que les réclamants contre le projet voté provisoirement sont informés individuellement de la décision intervenue.

L'alinéa 2 prévoit un droit de réclamation général contre les modifications que comporte la version du projet d'aménagement général par rapport à celle ayant fait l'objet du vote provisoire. Dans l'intérêt d'une information appropriée de tous les intéressés, par exemple des propriétaires fonciers qui n'habitent pas forcément la commune, le Conseil d'Etat recommande vivement de compléter le mode d'information prévu à l'article 15 (version retenue par l'article 13 du projet de loi) par un avis « dans au

moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg » informant de la décision définitive prise par le conseil communal, en sus de l’affichage local « de la façon usuelle » de celle-ci. La formule à retenir à cet effet aura avantage à s’inspirer du libellé de l’article 12, version en projet, de la loi de 2004.

Tout en rappelant ses observations faites à l’endroit de l’article 11 au sujet des règles de protection des administrés prévues dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse, le Conseil d’Etat ne voit pas d’objection au libellé de l’alinéa 3.

Article 15

Les changements que l’article sous examen entend apporter à l’article 17 de la loi de 2004 prévoient que les réclamations qui ont été introduites contre les modifications du projet d’aménagement général voté provisoirement, et qui ont été retenues lors du vote définitif, font l’objet d’un nouvel avis de la commission d’aménagement. Par contre, celle-ci n’aurait pas à se prononcer sur les réclamations contre la version définitivement votée du projet d’aménagement qui ne font que réitérer des objections contre la version votée provisoirement.

Le Conseil d’Etat estime qu’il échet de traiter sur un pied d’égalité les réclamations, alors que de toute façon la commission d’aménagement devra apprécier le bien-fondé des réclamations individuelles devant la toile de fond du projet d’aménagement général voté, incluant l’ensemble des réclamations qui auront, le cas échéant, été introduites postérieurement au vote définitif. Y aurait-il eu à ce sujet une simple erreur de renvoi en visant l’article 14, alinéa 3 au lieu de l’article 16, alinéa 3?

Par ailleurs, le délai de trois mois accordé à la commission pour se prononcer n’est assorti d’aucune sanction contrairement à la formule retenue à l’article 11, visant l’hypothèse où la commission n’émet pas son avis sur l’avant-projet d’aménagement général lui soumis par le collège échevinal. Selon le Conseil d’Etat, l’absence de prise de position à l’échéance du délai prévu devrait permettre au ministre de décider sans attendre ledit avis.

Enfin, le Syvicol s’étonne à bon escient dans son avis précité du 29 décembre 2009 que le traitement des réclamations intervenues après le vote définitif du plan d’aménagement général ne prévoient pas d’intervention du conseil communal concerné. Le Conseil d’Etat estime qu’il serait équitable d’entendre aussi les autorités locales, surtout que la procédure d’approbation ne serait pas allongée si, parallèlement à la consultation de la commission d’aménagement, le conseil communal avait à son tour aussi la possibilité de se prononcer sur les réclamations en question.

Article 16

L’article sous examen prévoit de modifier l’article 18 de la loi de 2004 relatif à l’approbation ministérielle du projet d’aménagement général définitivement voté par le conseil communal. Les changements sont justifiés d’après le commentaire pour adapter cet article aux modifications qu’il est prévu d’apporter aux articles 16 et 17 de la loi de 2004 en vertu des articles 14 et 15 du projet de loi.

Le texte projeté donne lieu aux observations suivantes:

A l'endroit de l'article 15 du présent projet, le Conseil d'Etat a proposé de soumettre à l'avis de la commission d'aménagement le dossier intégral portant sur le projet voté définitivement par le conseil communal, accompagné de l'ensemble des réclamations introduites tant par les réclamants ayant fait part de leurs objections contre le projet adopté provisoirement par le conseil communal que celles se référant aux modifications retenues lors du vote définitif par rapport à la version provisoire. Et il a estimé que le conseil communal devrait également avoir le droit de s'y prononcer.

Suite aux prises de position complémentaires de la commission d'aménagement et du conseil communal, conformément à la proposition du Conseil d'Etat, le ministre sera compétent pour trancher sur le sort des réclamations prévues tant à l'alinéa 1 qu'à l'alinéa 2 de l'article 16, nouvelle version, de la loi de 2004. L'alinéa 1 de l'article 18 de cette loi devra dès lors se référer aux deux types de réclamations.

Dans la mesure où les prises de position de la commission d'aménagement et du conseil communal porteront en outre sur l'ensemble des réclamations, il suffit de fixer le délai dans lequel doit intervenir la décision ministérielle par rapport à la parution de ces avis, tout en prévoyant l'hypothèse où la commission ou le conseil communal ne se seraient pas prononcés dans le délai leur imparti à cet effet.

Quant à la décision ministérielle proprement dite, il y a en plus lieu de distinguer plusieurs hypothèses:

1) La commission d'aménagement ne devrait-elle pas être entendue lorsque le projet voté définitivement diffère du projet voté provisoirement (sur base d'un avant-projet avisé par la commission), ou lorsque des réclamations introduites contre le projet voté provisoirement n'ont pas été prises en compte dans le projet voté définitivement (en particulier dans le cas où les votes provisoires et définitifs portent sur le même projet)? Ou suffit-il de consulter une nouvelle fois la commission dans la seule hypothèse où il y a eu des réclamations prises en compte dans le projet voté définitivement?

2) En l'absence de quelconques réclamations contre le vote définitif, les prises de position complémentaires de la commission d'aménagement et du conseil communal ne seraient pas requises et le ministre pourrait, après vérification de la conformité du projet voté définitivement par le conseil communal (cf. jurisprudence administrative citée par le Conseil d'Etat à l'endroit des articles 1^{er} et 2 du projet de loi), approuver le projet d'aménagement général.

3) Le ministre n'entend pas donner suite à l'une quelconque des réclamations et il approuve le projet d'aménagement général, tel que voté par le conseil communal, après en avoir vérifié la conformité.

4) Le ministre reconnaît le bien-fondé de partie ou de la totalité des réclamations introduites. A-t-il dans ces conditions la compétence pour

modifier le projet d'aménagement général lui soumis par la commune (compétence de réformation) ou renvoie-t-il le dossier devant les instances communales appelées à procéder à un nouveau vote définitif de leur projet d'aménagement général qui tiendra compte des observations ministérielles? Qu'en est-il dans la seconde hypothèse de l'obligation des autorités communales de suivre ses observations? Qu'en est-il du cas où la commune refuse de s'exécuter?

5) Le ministre ne reconnaît pas le bien-fondé des réclamations éventuellement introduites dans les conditions de l'article 16, nouvelle version, de la loi de 2004, mais il estime que le projet d'aménagement général n'est pas conforme aux exigences pertinentes. A-t-il dans ces conditions le pouvoir de réformer le projet ou renvoie-t-il le dossier pour nouvelle décision devant les instances communales?

6) D'autres cas de figure sont imaginables, fondés sur différentes combinaisons possibles des hypothèses ci-avant, et soulevant par là les mêmes questions.

Le Conseil d'Etat estime à la lumière de l'article 107, paragraphe 6 de la Constitution et de la jurisprudence administrative pertinente en la matière qu'il ne saurait pas s'agir d'un pouvoir de réformation, mais que la compétence ministérielle se limite au pouvoir d'approuver ou de refuser l'approbation de la délibération des autorités communales.

Il est encore à se demander comment le délai accordé au ministre pour statuer sera respecté dans l'hypothèse où les réclamations touchent à la délimitation de la zone verte au sens de la loi modifiée du 24 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Même si, en vertu de l'article 49 du projet de loi, l'article 5 de la loi du 24 janvier 2004 prévoit désormais l'obligation pour le ministre de l'Environnement consulté obligatoirement de se prononcer endéans les 2 mois (et non plus dans les 3 mois comme prévu actuellement), est-il évident que la partie restante du délai de 3 mois accordé au ministre de l'Intérieur soit suffisante pour décider? A ce dernier égard, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations et à sa proposition de texte concernant l'article 49 du projet de loi sous avis.

Enfin, au niveau rédactionnel, le Conseil d'Etat rappelle ses observations sur la façon de renvoyer à la législation de 1999 sur l'aménagement du territoire (cf. observation afférente à l'endroit de l'article 8).

L'intérêt d'éviter tout problème d'interprétation en relation avec les dispositions en projet commande de remettre sur le métier le libellé de l'article 16 et les modifications de l'article 18 de la loi de 2004 qu'il comporte, tout en procédant à une nouvelle analyse des questions soulevées à la lumière de la version que revêtira l'article 5 de la loi du 24 janvier 2004 précitée sous l'effet des modifications y apportées en vertu de l'article 49 du projet de loi sous examen.

Article 17

L'article 21 de la loi de 2004 retient la faculté du conseil communal d'appliquer dès le vote provisoire du projet d'aménagement général des servitudes sur les terrains bâtis ou non, afin d'éviter que d'éventuelles constructions nouvelles ou modifications de constructions existantes y implantées puissent s'avérer contraires aux exigences du projet.

En vertu de l'article 20, alinéa 1, ces mêmes servitudes peuvent être décidées par le conseil communal au cours de l'élaboration du projet d'aménagement général, dès avant son vote provisoire.

Il est évident que la décision du conseil communal d'appliquer lesdites servitudes ne saura pas perdurer dans le cas dudit article 20 au-delà du moment où intervient le vote provisoire du projet d'aménagement général, à moins que la décision afférente du conseil communal ne maintienne explicitement celles-ci. Il en est encore ainsi pour les servitudes décidées au titre de l'article 21 lors du vote provisoire, à moins qu'elles ne soient confirmées lors du vote définitif du plan d'aménagement général.

Les modifications de l'article 17 du projet de loi ont une portée surtout rédactionnelle dans la mesure où elles entendent préciser le texte de l'actuel article 20, alinéa 1 de la loi de 2004.

Tout en marquant son accord avec le contenu, le Conseil d'Etat propose d'alléger le texte en question de la manière suivante:

« **Art. 17.** L'alinéa premier de l'article 20 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier, à compléter ou à réviser un plan ou projet d'aménagement général, le conseil communal peut décider, sous l'approbation du ministre, que jusqu'au moment du vote provisoire conformément à l'article 11 tout ou partie des immeubles... » »

Article 18

Les changements projetés concernent l'article 23 de la loi de 2004.

Le nouveau texte de l'alinéa 1 dispose que c'est le bourgmestre qui autorise l'exécution des travaux y prévus. Le Conseil d'Etat se demande si le libellé retenu par les auteurs est en phase avec la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. En effet, comme il faut admettre que les travaux à exécuter ont été décidés par le conseil communal, l'exécution de la résolution afférente revient d'après l'article 57 au collège échevinal et non au seul bourgmestre.

Quant à la question de savoir si les travaux visés doivent être réalisés en régie par l'administration communale, comme l'énonce la deuxième phrase de l'alinéa 1, le Conseil d'Etat doute que ce fût là l'intention des auteurs. Aussi propose-t-il d'écrire: « ... ces travaux sont réalisés par l'administration communale ou sous son contrôle ».

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat note que les auteurs en changent de nouveau le libellé introduit par l'article 31, paragraphe 1^{er} de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Dans la mesure où le nouveau changement de libellé s'impose, il recommande d'employer cependant la terminologie utilisée dans la législation afférente (cf. loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel), en remplaçant le terme « voies de circulation », qui subdivisent d'après la législation routière une chaussée en autant de couloirs de circulation, par « voies publiques », et en visant non les réseaux d'approvisionnement en énergie, mais en écrivant « réseau de transport et de distribution de l'électricité et du gaz naturel ».

Article 19

La modification qu'il est prévu d'apporter à l'alinéa 5 du paragraphe 1^{er} de l'article 24 de la loi de 2004 ne donne pas lieu à observation.

Par contre, le Conseil d'Etat se voit confirmé dans ses appréhensions qu'il avait formulées dans le cadre de l'élaboration de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Dans son avis du 3 juillet 2007 (doc. parl. n° 5695¹), il avait notamment proposé d'intégrer les dispositions y prévues qui ont trait à l'aménagement communal et au développement urbain dans la loi de même nom du 19 juillet 2004. Il avait en effet craint que l'existence dans deux textes de loi parallèles de dispositions concernant une seule et même matière n'aille donner lieu à des problèmes d'application pratique. Il doit constater dans le contexte sous examen que les auteurs du projet de loi ont omis de tenir compte (par mégarde ou délibérément, mais alors sans le motiver) de l'ajout apporté par l'article 70, paragraphe 6 de la loi précitée du 19 décembre 2008 à l'article 24, paragraphe 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004. Aussi l'alinéa 5 de ce paragraphe lui semble-t-il devoir être complété dans le sens prévu par la loi du 19 décembre 2008.

Tout en comprenant le souci des auteurs de préciser le moment à partir duquel est due la taxe de participation au financement des infrastructures collectives dans le cas de la réalisation de nouvelles unités d'habitation, il se demande cependant si la précision qu'il s'agit de la « création effective » de telles unités répond à cette préoccupation. Ne vaudrait-il pas mieux viser le moment non de la « création effective », mais de « l'achèvement définitif » ou de « l'occupation effective » de l'unité d'habitation?

Enfin, le commentaire de l'article sous examen passe sous silence une autre modification du paragraphe 2 de l'article 24 excluant de ladite taxe de participation les infrastructures liées aux services de l'eau. Dans la mesure où ces services sont définis à la rubrique 42 de l'article 2 de la loi précitée du 19 décembre 2008, point n'est besoin d'en préciser la portée par une énumération exemplative et par conséquent incomplète de ces infrastructures. Etant donné que les frais en question sont censés être couverts par la « redevance eau destinée à la consommation humaine » prévue par l'article 13 de cette loi, l'ajout prévu permet d'éviter toute double imposition en la matière.

Tout en se demandant si ledit article 13 ne devrait pas excepter à son paragraphe 2, sous a), « les charges visées par l'article 24(1) alinéas 1 à 5 [plutôt que « alinéas 1 à 4 »] de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain », le Conseil d'Etat propose d'écrire comme suit l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 24, nouvelle version de cette loi:

« Cette taxe ne peut toutefois pas servir au financement des infrastructures nécessaires aux services liés à l'utilisation de l'eau. »

Article 20

L'article 20 a, ensemble avec les articles 21 à 33 du projet de loi, pour objet de modifier le régime légal relatif aux plans d'aménagement particulier (PAP). Ces articles comportent les changements les plus incisifs de la loi précitée du 19 juillet 2004.

L'approche générale de 2004 est maintenue. Le plan d'aménagement général continue à constituer le cadre de planification qui indique les diverses zones d'aménagement de la commune et les modes et degrés d'utilisation du sol. Les plans d'aménagement particulier sont à leur tour censés représenter « la figuration précise et détaillée d'une partie ou portion du territoire communal ou d'une zone ou partie de zone arrêtées par le plan ou le projet d'aménagement général de la commune » (cf. avis du Conseil d'Etat du 14 juillet 2000 relatif au projet de loi concernant l'aménagement des communes – doc. parl. n° 4486¹). La hiérarchie entre les deux types d'instruments de planification reste donc intacte, le PAP continuant à être l'instrument permettant de préciser et d'exécuter les dispositions du plan d'aménagement général.

L'innovation majeure voulue par les auteurs du projet de loi sous examen consiste à dorénavant distinguer entre deux types de plans d'aménagement particulier, le plan d'aménagement particulier « quartier existant » et le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Le PAP « nouveau quartier » continue à évoluer *grosso modo* selon les règles légales de 2004 relatives à l'élaboration de tous les plans d'aménagement particulier qui font jusqu'à présent abstraction de la distinction précitée. Le PAP « quartier existant » est par contre censé comporter des modalités d'élaboration allégées par rapport au régime légal actuel.

A l'avenir, le plan d'aménagement général devra dès lors distinguer clairement entre les zones urbanisées du territoire communal et celles destinées à être urbanisées, déterminant de la façon les régimes légaux « PAP quartier existant » et « PAP nouveau quartier ». Son rôle se limitera, comme le relèvent les auteurs du projet de loi dans le commentaire de l'article 20, à « créer des règles claires, précises et transparentes pour l'intégration des futures constructions dans le tissu urbain existant, [à] maintenir la hiérarchie des instruments de planification, ainsi qu'[à] garantir une certaine souplesse et flexibilité pour procéder à d'éventuelles modifications des plans d'aménagement particulier initialement arrêtés ». Les auteurs semblent encore faire de la viabilisation des zones visées et plus particulièrement de la nécessité de nouveaux travaux de voirie et d'équipement public le principal critère de différenciation des deux types de PAP, insistant même sur l'obligation de reclasser une zone destinée à être

aménagée sur base d'un ou de plusieurs PAP « quartier existant » et de modifier en conséquence le plan d'aménagement général « si de tels travaux de viabilisation supplémentaires s'avèrent indispensables pour permettre par exemple la densification d'un intérieur d'îlot existant ». Enfin, la possibilité actuelle de modifier ou de compléter le plan d'aménagement général par le biais d'un plan d'aménagement particulier (cf. paragraphe 2 actuel de l'article 26 de la loi de 2004) est abandonnée.

Tout en comprenant la logique des auteurs, le Conseil d'Etat craint que les exigences procédurales qui s'imposent, lorsqu'il s'agit, sous l'effet de la nécessité de procéder à de nouveaux travaux de viabilisation, de modifier une zone initialement considérée par le plan d'aménagement général comme zone urbanisée en zone destinée à être urbanisée, les exigences procédurales ne s'avèrent très pesantes pour les délais de délivrance des autorisations administratives requises ainsi que pour les charges financières concomitantes à supporter en définitive par les futurs propriétaires des immeubles à réaliser. Il se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir, le cas échéant, à l'article 8 de la loi de 2004 une procédure allégée de révision du plan d'aménagement général pour rencontrer dans l'hypothèse décrite les problèmes évoqués.

Aux termes de l'article 20, il est prévu de compléter l'article 25 de la loi de 2004 qui définit le plan d'aménagement particulier par les critères permettant d'établir la distinction entre les PAP « quartier existant » et les PAP « nouveau quartier ».

A cet effet, le nouveau libellé comporte la définition de quatre notions, à savoir celle du PAP « quartier existant », celle du PAP « nouveau quartier », celle de la zone urbanisée, à laquelle se rapporte le PAP « quartier existant », et celle de la zone destinée à être urbanisée, à laquelle se rapporte le PAP « nouveau quartier ».

Le propre des définitions, notamment si elles sont utilisées dans un contexte juridique, est de déterminer avec précision les caractéristiques du terme à définir et d'en cerner la nature. Dans cette optique, les approximations retenues par les auteurs ne donnent pas satisfaction. Que faut-il entendre par « terrains ou ensembles de terrains majoritairement ou partiellement construits ou partiellement viabilisés »? Quelle est la portée des travaux de voirie accessoires? Par ailleurs, la première phrase de l'alinéa 3 du nouvel article 25 et l'élément principal de la deuxième phrase sont redondants l'une par rapport à l'autre. Quant aux questions soulevées, le Conseil d'Etat recommande, dans l'intérêt de prévenir les litiges relatifs à une interprétation divergente des termes retenus, de fixer pour l'un un taux d'urbanisation déterminée par rapport à la surface de construction globale de la zone visée et de se référer pour l'autre à la terminologie et aux définitions retenues par la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie et par la loi précitée du 14 février 1955.

La nouvelle version de l'article 25 de la loi de 2004 pourrait dès lors se lire comme suit:

« Art. 25. Définitions

Le plan d'aménagement particulier précise les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général concernant une zone ou partie de zone, arrêtées par le plan ou projet d'aménagement

général. Il peut revêtir la forme d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » ou celle d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Avant son approbation par le ministre, conformément à l'article 30, le plan d'aménagement particulier est appelé « projet d'aménagement particulier ».

Un plan d'aménagement particulier « quartier existant » porte sur une zone urbanisée comprenant des terrains ou des ensembles de terrains dont au moins la moitié de la surface de construction est construite et qui sont entièrement viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2, sans préjudice de la nécessité de procéder à d'éventuels travaux accessoires de voirie appliqués aux accotements et trottoirs ou impliquant une réaffectation partielle de l'espace routier.

Un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » porte sur une zone destinée à être urbanisée, comprenant des terrains ou des ensembles de terrains dont moins de la moitié de la surface de construction est construite ou qui ne sont pas encore entièrement viabilisés au sens de l'article 23. »

Article 21

Selon le vœu des auteurs, les dérogations actuellement prévues par l'article 27 de la loi de 2004 qui permettent de déroger à l'obligation d'un PAP dans quelques cas exceptionnels sont abandonnées, sauf les cas d'existence d'un plan d'occupation du sol ou des terrains situés dans la zone verte.

Le commentaire de l'article 21 annonce encore la possibilité nouvellement introduite de délivrer une autorisation de bâtir dans une zone urbanisée dès le vote provisoire du PAP « quartier existant ». Le Conseil d'Etat doit avouer avoir les mêmes difficultés que la Chambre des métiers et le Syvicol à trouver pareille disposition dans la nouvelle version de l'article 27 de la loi du 19 juillet 2004.

En outre, il hésite à suivre les auteurs dans leur démarche, qui soulève en effet plusieurs questions. L'autorisation de bâtir pourra-t-elle par exemple être délivrée dès avant le vote provisoire du projet d'aménagement particulier, alors que celui-ci vient à exister dès son élaboration par un homme de l'art chargé par le collège échevinal? Si un PAP « quartier existant » venait à subir entre son vote provisoire et son vote définitif des changements qui affecteraient les conditions de l'autorisation de bâtir délivrée après le vote provisoire, y aurait-il lieu à retrait de l'autorisation moyennant, le cas échéant, indemnisation du bénéficiaire? Dans la mesure où suite à des circonstances favorables le chantier serait déjà en cours au moment du retrait de l'autorisation, le bénéficiaire serait-il tenu de rétablir le pristin état en procédant à la destruction de la construction amorcée? Ne serait-il pas plus logique de supprimer dans l'hypothèse du PAP « quartier existant » la procédure du double vote, et de retenir que ce type de PAP est approuvé dans un seul et même vote du conseil communal soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle conformément aux exigences de la loi communale de 1988? A cet effet, il faudrait concevoir en conséquence la partie écrite du plan d'aménagement général relative aux zones urbanisées et organiser la consultation du public de manière à ce qu'elle prenne place avant le vote du conseil communal. Par ailleurs, la procédure à mettre en

place devra prévoir les protections appropriées des particuliers, qui devront avoir accès aux informations relatives aux plans en projet leur permettant de faire valoir leurs intérêts, ainsi que du conseil communal, dont l'information doit être assurée en temps utile de sorte qu'il puisse assumer les prérogatives décisionnelles qui lui reviennent en tant qu'organe démocratiquement légitimé. Le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen de l'article 26 ci-après.

Il note par ailleurs que les auteurs du projet de loi prévoient d'abandonner la possibilité de faire abstraction d'un plan d'aménagement particulier dans les zones urbanisées, dans l'hypothèse où il s'agit de compléter le tissu bâti en place par l'aménagement des derniers terrains vacants. Ce choix conduit de l'avis du Conseil d'Etat à un alourdissement inutile des exigences administratives. Par voie de conséquence, il préconise le maintien dans le texte en projet des dispositions actuelles de l'alinéa 3 de l'article 27.

Les auteurs ont en plus procédé à des modifications rédactionnelles des dispositions actuelles sans en fournir les motifs. Tel est notamment le cas de la définition du « lotissement de terrains » dont le texte s'écarte de celui figurant actuellement à l'article 105 de la loi de 2004. Il faut encore se demander si l'alinéa 2 de l'article 26 ne devrait pas avoir sa place dans le nouveau texte de l'article 29 de la loi de 2004. Enfin, et nonobstant le caractère incisif de l'innovation, le commentaire reste muet sur l'abandon de la possibilité de modifier le plan d'aménagement général par le biais d'un PAP (cf. article 26, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004). Conscient de la nécessaire hiérarchie qui doit exister entre les deux instruments de planification, le Conseil d'Etat n'entend néanmoins pas s'opposer à ce choix.

Sur un plan purement formel, il n'y a pas lieu de prévoir de paragraphe 1^{er} du moment que le paragraphe 2 de cet article est supprimé.

Au regard des considérations qui précèdent, et tout en renvoyant à sa proposition faite à l'endroit de l'article 20 et visant à alléger dans les conditions indiquées les conditions de révision du PAG prévues à l'article 8 de la loi de 2004, le Conseil d'Etat recommande de revoir le libellé de l'article 21 sous examen qui pourrait être conçu de la façon suivante:

« **Art. 21.** L'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 26. Principe**

Les plans d'aménagement particulier « quartier existant » et « nouveau quartier » ont pour objet d'exécuter le plan d'aménagement général, à l'exception des terrains faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol au sens de l'article 11, alinéa 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou étant situés dans la zone verte, telle que prévue à l'article 5, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Les plans d'aménagement particulier « quartier existant » et « nouveau quartier » doivent avoir été définitivement approuvés et publiés avant que des autorisations de bâtir ne puissent être délivrées ou qu'il ne puisse être procédé à un lotissement des terrains ou des ensembles de terrains concernés.

Le lotissement s'entend au sens de la présente loi comme division d'une ou de plusieurs parcelles en plusieurs parcelles nouvelles en vue d'affecter celles-ci à la construction d'un groupe d'au moins deux maisons.

Si des projets de construction ou de lotissement nécessitent de nouveaux travaux de viabilisation au sens de l'article 18, alinéa 2, exception faite des travaux accessoires de voirie prévus à l'article 25, alinéa 2, l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est obligatoire.

Le plan d'aménagement général peut déterminer dans les zones urbanisées des terrains et ensembles de terrains qui peuvent être mis en valeur sans l'obligation d'établir au préalable un plan d'aménagement particulier « quartier existant ». Cette dérogation est subordonnée aux conditions suivantes:

- le terrain est situé entre deux constructions aux dimensions et à l'implantation analogue ou est destiné à recevoir une construction qui sera accolée à une construction située sur le terrain contigu et dont elle reprendra obligatoirement les caractéristiques dimensionnelles;
- le terrain est destiné à recevoir au maximum deux unités affectées à l'habitation ou à toute autre destination compatible avec la zone, regroupées dans deux immeubles jumelés ou dans un seul immeuble;
- le terrain est situé en bordure d'une voie carrossable dont l'accès est garanti et peut être raccordé aux réseaux d'infrastructure existants. » »

Article 22

L'article sous examen entend remplacer le contenu de l'article 27 de la loi du 19 juillet 2004 qui traite des exemptions à l'obligation de plans d'aménagement particulier pour mettre en œuvre un plan d'aménagement général. Le nouveau contenu qu'il est prévu de donner audit article 27 porte sur les modalités d'élaboration du PAP « quartier existant ».

La compétence d'initier un PAP « quartier existant » appartient à la seule commune, mais ce type de PAP peut « être complété, modifié ou révisé » non seulement à l'initiative de la commune, mais aussi à celle d'un syndicat de communes, de l'Etat, d'une des autres personnes morales visées à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou encore à l'initiative des propriétaires des terrains concernés ou de toute autre personne « justifiant d'un titre l'habilitant à réaliser l'opération sur le terrain ». Les PAP « quartier existant », tout comme les projets destinés à les compléter, modifier ou réviser, doivent être élaborés par un homme de l'art, architecte, ingénieur-conseil ou géomètre. La procédure est la même, qu'il s'agisse d'un premier établissement ou d'une modification ultérieure. Lorsque l'initiative de modification n'est pas prise par la commune, le collège échevinal est tenu d'engager la procédure d'adoption du projet dans les 3 mois, tout en joignant une appréciation sommaire sur le projet et tout en informant l'auteur du projet de l'engagement de la procédure.

Quant au fond, l'approche retenue donne lieu aux deux constatations suivantes:

Dans l'hypothèse d'une initiative tierce pour modifier un PAP « quartier existant », le collège échevinal a une compétence liée en ce que ses attributions se limitent à transmettre le projet à la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement, quitte à pouvoir y joindre une appréciation sommaire. Et ce n'est qu'après la réception de l'avis de cette cellule – hormis l'hypothèse de son silence au-delà d'un délai de 3 mois – que le conseil communal peut décider des suites à réserver à cette initiative. Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas intérêt à ménager au profit des autorités communales le droit de se prononcer, le cas échéant, sur l'opportunité de donner suite aux initiatives de tiers sans devoir requérir préalablement l'avis de la cellule d'évaluation, possibilité qui aurait notamment son avantage en cas de décision de refus de la part du conseil communal.

En second lieu, l'établissement d'un PAP « quartier existant » n'apparaît pas comme une simple faculté réservée aux communes mais revêt pour elles un caractère obligatoire. En effet, si tel n'était pas le cas, de nouvelles constructions sur les parties du territoire communal identifiées comme zones urbanisées ne pourraient pas être autorisées en l'absence d'initiative de la commune (sauf l'hypothèse à retenir selon le Conseil d'Etat aux termes du nouveau contenu à réserver à l'article 26, alinéa 5 de la loi de 2004). C'est dès lors à bon escient que le libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 27 proposé par les auteurs souligne ce caractère contraignant en précisant qu'« il incombe à la commune de prendre l'initiative d'élaborer [ces PAP] ».

Quant à la forme, et abstraction faite du suivi que la Chambre des députés réservera, le cas échéant, à la proposition ci-avant de saisir directement le conseil communal sans devoir passer préalablement par la cellule d'évaluation, le Conseil d'Etat estime qu'il convient de supprimer plusieurs redondances en vue d'alléger le texte qu'il propose de rédiger comme suit:

« **Art. 22.** L'article 27 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 27. Compétence pour élaborer ou modifier un plan d'aménagement particulier « quartier existant »**

(1) Il incombe à la commune de prendre l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « quartier existant ».

(2) Un plan d'aménagement particulier « quartier existant » peut être complété, modifié ou révisé à l'initiative 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 précitée du 25 février 1979 ou à l'initiative du propriétaire d'un terrain concerné par le plan d'aménagement particulier ou de toute autre personne qui justifie d'un titre l'habilitant à modifier l'affectation d'un tel terrain.

En vue de cette initiative, les communes, les syndicats de communes, l'Etat et les autres personnes morales visées à l'article 16 de la loi précitée du 15 février 1979 n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains sur lesquels porte le projet

de modification ou de justifier d'un titre les habilitant à modifier l'affectation du ou des terrains en cause.

Le collège des bourgmestre et échevins engage le projet dans la procédure d'adoption. Lorsque l'initiative n'émane pas de la commune elle-même, il y procède dans les trois mois qui en suivent la réception, tout en joignant son appréciation sommaire sur le projet, et tout en informant sans délai l'auteur du projet de modification.

(3) Tout projet d'aménagement particulier « quartier existant » est élaboré, complété, modifié ou révisé par un homme de l'art répondant aux qualifications prévues respectivement à l'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et à l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel. » »

Article 23

Par analogie à l'approche retenue à l'article précédent pour l'élaboration et la modification des PAP « quartier existant », l'article sous examen prévoit de fixer les règles pour l'élaboration et la modification des PAP « nouveau quartier ».

Les conditions d'élaboration du PAP « nouveau quartier », dont le libellé s'aligne en grande partie sur celui des dispositions actuelles de l'article 28 de la loi de 2004 traitant de l'élaboration du plan d'aménagement particulier, s'écartent foncièrement de celles relatives à l'élaboration du PAP « quartier existant » dans la mesure où elles permettent à d'autres instances publiques que la commune ainsi qu'à des particuliers de prendre l'initiative de l'élaboration du PAP.

Le Conseil d'Etat tient plus particulièrement à soulever la question du préfinancement par les communes des dépenses engendrées par l'élaboration du PAP « nouveau quartier » qu'elles pourront, selon l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, « [récupérer] auprès des propriétaires concernés ». Face au risque des communes de s'exposer au reproche d'une approche arbitraire pour rentrer en possession de leur dû, le Conseil d'Etat préconise de fixer dans la loi la façon de répartir cette charge financière. Tout en se rendant compte que la panoplie de cas différents auxquels la formule légale de répartition des frais devra s'appliquer ne rend pas aisé le choix d'un critère ou d'un faisceau de critères susceptibles de couvrir l'ensemble des situations envisageables (surface constructible, difficultés d'aménagement du terrain, prise en compte de l'existence de biotopes ou d'autres sites à protéger...), le Conseil d'Etat propose en première approche d'évaluer la pertinence d'une formule fondée sur un partage des frais au prorata de la valeur des surfaces englobées dans le PAP concerné, quitte à accepter qu'il appartiendra, le cas échéant, à la justice d'apprécier si la taxation de la valeur a été correcte.

Alors que le contenu de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat propose d'en aligner la forme au libellé qu'il

a préconisé pour la nouvelle version de l'article 27 de la loi de 2004 (cf. article 22 ci-avant):

« **Art. 23.** L'article 28 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« Art. 28. Compétence pour élaborer ou modifier un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » »

(1) 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 précitée du 25 février 1979 ou du ou des propriétaires du ou des terrains concernés ou de toute autre personne qui justifie d'un titre l'habilitant à modifier l'affectation d'un tel terrain.

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 précitée du 25 février 1979 n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à aménager ceux-ci.

Le collège des bourgmestre et échevins engage le projet dans la procédure d'adoption. Lorsque l'initiative n'émane pas de la commune elle-même, il y procède dans les trois mois qui en suivent la réception, tout en joignant son appréciation sommaire sur le projet, et tout en en informant sans délai l'auteur du projet.

(2) Tout projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » est élaboré par un homme de l'art, tel que déterminé à l'article 27(3).

Il doit être accompagné d'un rapport justifiant l'initiative. Le contenu de ce rapport est précisé par règlement grand-ducal.

(3) Les dépenses engendrées par l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » sont préfinancées par la commune et récupérées auprès des propriétaires concernés au prorata de la valeur des terrains que ceux-ci possèdent dans la zone destinée à être urbanisée.

(4) Le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » peut être complété, modifié ou révisé à l'initiative d'une des instances et personnes visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1.

Les modalités prescrites pour l'élaboration initiale d'un tel plan s'appliquent également aux projets le complétant, le modifiant ou le révisant. » »

Article 24

L'article sous examen, qui prévoit la modification de l'article 29 de la loi de 2004, comporte en trois paragraphes les éléments suivants: contenu du PAP « quartier existant », contenu du PAP « nouveau quartier » et reprise du contenu du paragraphe 5 de l'actuel article 29, tel qu'inséré sous l'effet de la loi précitée du 22 octobre 2008. Le Conseil d'Etat renvoie

encore à sa proposition faite à l'endroit de l'article 21 concernant l'insertion du dernier alinéa au nouvel article 26 de la loi de 2004.

Aux termes du paragraphe 1^{er}, le PAP « quartier existant » ne doit comporter une partie graphique que « si la commune le juge nécessaire ». Laisser l'application de cette condition à l'appréciation des pouvoirs locaux ouvre la porte à l'arbitraire. De la façon, l'égalité de traitement des personnes initiant un tel projet n'est pas garantie et le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement au maintien de la formule retenue. Dans la mesure où le texte sous examen devra en tout cas être complété par un règlement grand-ducal destiné à arrêter le contenu des parties écrite et graphique, il propose de mettre à profit ce règlement pour déterminer de façon objective les critères autorisant les communes à imposer la partie graphique en question. L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} pourrait ainsi se lire comme suit:

« Le contenu de la partie écrite et de la partie graphique est arrêté par règlement grand-ducal. Ce règlement détermine également les conditions dans lesquelles un plan d'aménagement particulier « quartier existant » doit être complété par une partie graphique. »

Etant donné que le contenu des PAP « quartier existant » doit, aux termes de la disposition précitée, être fixé par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat ne comprend pas comment « les communes [pourraient] ... fixer pour ce quartier les mêmes prescriptions (au-delà des exigences du règlement grand-ducal en projet?) que celles prévues pour un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ». Le risque d'arbitraire inhérent à pareille marge d'appréciation conduit le Conseil d'Etat à demander avec insistance d'écarter cette possibilité au profit de l'application exclusive du cadre réglementaire en vue d'assurer en la matière la prévisibilité et la sécurité juridique requises.

Enfin, le Conseil d'Etat est d'avis que le rapport justificatif prévu à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} devrait s'imposer à toutes les modifications d'un PAP « quartier existant », quelle que soit la personne publique ou privée à l'origine du projet de modification. Face à l'intérêt d'un aménagement coordonné du territoire communal, le statut de celui qui propose la modification d'un PAP n'est pas relevant. Dans ces conditions, la formule retenue par les auteurs se heurte au principe de l'égalité devant la loi dont le maintien empêcherait le Conseil d'Etat d'accorder au projet de loi la dispense du second vote constitutionnel.

Le paragraphe 2 reprend *grosso modo* les dispositions actuelles de l'article 29 de la loi de 2004 en vue de les appliquer aux seuls PAP « nouveau quartier ». Dans la mesure où le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour l'article 28 de la loi de 2004 comporte déjà au paragraphe 2 l'obligation de faire accompagner l'élaboration du PAP « nouveau quartier » d'un rapport justificatif, les alinéas 3 à 5 du paragraphe 2 du nouvel article 29 deviennent sans objet. Le Conseil d'Etat estime en effet, – sans préjudice de ses observations faites à l'endroit de l'article 6 du projet de loi au sujet des schémas directeurs –, que, dans la mesure où un règlement grand-ducal déterminera le contenu du rapport justificatif, il devra aussi régler le cas spécial évoqué à l'alinéa 4. Il propose en conséquence de limiter le contenu du paragraphe 2 aux deux premiers alinéas.

Le Conseil d'Etat tient encore à attirer l'attention de la Chambre des députés à l'article 23, paragraphe 1^{er} de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui, aux termes des points f) et g), soumet à autorisation du ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions « toutes mesures ayant une influence sur l'infiltration naturelle et toutes mesures de collecte des eaux de ruissellement dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier » ainsi que « toute infrastructure d'assainissement dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ».

Comme ces autorisations touchent à des questions de viabilisation de la zone visée, leur mise en œuvre exige l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier ». Tout en regrettant une fois de plus les difficultés d'application pratique de deux législations complémentaires, faute d'avoir rassemblé dans un seul et même texte les éléments tenant à l'aménagement communal, le Conseil d'Etat propose de compléter le paragraphe 2 par un alinéa supplémentaire selon lequel le dossier à établir pour tout PAP « nouveau quartier » doit être complété par les autorisations ministérielles précitées, en vue d'éviter qu'après l'approbation d'un tel PAP sa mise en vigueur soit suspendue en attendant les autorisations en question. Celles-ci devraient en outre être délivrées endéans un délai déterminé faute de quoi l'approbation du PAP pourrait intervenir en l'absence de celles-ci.

Il propose encore d'aligner l'article 23 de la loi du 19 décembre 2008 pour tenir compte de la distinction faite par le projet de loi sous examen au sujet des deux genres de PAP, en précisant que les autorisations sous f) et g) du paragraphe 1^{er} dudit article 23 sont requises « ... dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » conformément aux dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004 ». Cette modification serait à insérer *in fine* du projet de loi sous forme d'ajout d'un paragraphe 3 à l'article 46, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Sous l'angle de vue rédactionnel, il suffit de parler à l'alinéa 1 du « schéma directeur défini à l'article 7 ».

Alors que le paragraphe 3 ne fait que reprendre le contenu du nouveau paragraphe 5 par lequel l'article 29 de la loi de 2004 a été complété sous l'effet de la loi précitée du 22 octobre 2008, le Conseil d'Etat se borne à renvoyer aux observations formulées à l'endroit de cet ajout dans le cadre des travaux préparatoires, observations qui sont d'ailleurs partiellement reprises dans la prise de position de la Chambre des métiers.

Faute de justificatif afférent quant à la modification du texte actuel dans le commentaire des articles, il demande de se tenir au libellé du 22 octobre 2008 en écrivant:

« (3) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie ... ».

Rappelant sa proposition faite à l'endroit du dernier alinéa de l'article 26 de la loi de 2004, version proposée par les auteurs du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat propose encore de reprendre dans un paragraphe 4 à ajouter dans la nouvelle version de l'article 29 de la loi de 2004 les dispositions en question. Comme il estime en outre que pour les raisons

exposées ci-avant à l'endroit de l'article 21, le PAP « quartier existant » doit, tout comme le PAP « nouveau quartier », revêtir une forme définitive avant que ne puisse être délivrée l'autorisation de bâtir, ce paragraphe 4 serait à libeller comme suit:

« (4) Toute autorisation de bâtir et toute autorisation de lotissement sont fonction de l'approbation préalable du plan d'aménagement particulier « quartier existant » ou du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Toute modification de limites d'une parcelle, en vue de son affectation à la construction, qui est couverte par un plan d'aménagement particulier « quartier existant » est décidée par le conseil communal et publiée conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Si des projets de construction ou de lotissement nécessitent des nouveaux travaux de voirie ou d'équipements publics, à l'exception des travaux de voirie accessoires visés à l'article 25, alinéa 3, l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est obligatoire. »

Article 25

Sans observation.

Article 26

L'approche retenue par les auteurs conduit à reproduire pour une grande part les errements procéduraux prévus pour l'adoption d'un plan d'aménagement général, errements auxquels l'actuel article 30 de la loi se limitait à renvoyer en vue de déterminer la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier. Le Conseil d'Etat salue cette approche, alors qu'elle permettra une lecture plus facile des exigences légales à respecter.

Par ailleurs, les observations critiques faites à l'endroit des règles procédurales valables pour l'adoption d'un plan d'aménagement général valent au même titre dans le contexte sous examen dans la mesure où les dispositions visées ne font que reproduire lesdites règles.

Dans l'optique du libellé proposé par le Conseil d'Etat pour l'article 4 de la loi de 2004, il y a lieu de parler à l'alinéa 1 de la « cellule d'évaluation de la commission d'aménagement » plutôt que de « cellule d'évaluation instituée auprès du ministre (et non ministère) de l'Intérieur ».

D'après la nouvelle lecture que les auteurs du projet de loi entendent désormais faire de la législation en matière d'aménagement communal, les plans d'aménagement particulier ne sont que des instruments d'exécution destinés à préciser et à mettre en œuvre les orientations du plan d'aménagement général. Il en devient inutile d'en contrôler la conformité du contenu aux exigences des textes légaux ayant conditionné le plan d'aménagement général. En effet, la conformité du cadre posé par le plan d'aménagement général à la lettre et à l'esprit des règles d'aménagement général du territoire national a, de par définition, été vérifiée au moment de l'approbation de ce plan d'aménagement général par l'autorité de tutelle. L'alinéa 2 devra dès lors se lire comme suit:

« Après vérification de la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan d'aménagement général et les règlements grand-ducaux prévus aux articles 28 et 29, la cellule d'évaluation émet son avis dans les trois mois de la réception du dossier complet. »

Si le Conseil d'Etat est suivi quant au libellé proposé pour l'article 4 de la loi, et plus particulièrement pour l'alinéa 2 de cet article, le délégué représentant le ministre en charge de l'Environnement au sein de la commission d'aménagement pourra, en vue de l'analyse des dossiers visés à l'alinéa 3 du nouvel article 20 de la loi de 2004, participer sans autre formalité aux travaux de la cellule d'évaluation. Dans ces conditions, il conviendra de faire abstraction de l'alinéa 3.

Il est difficile au Conseil d'Etat de comprendre l'objet de l'étude d'évaluation des incidences éventuellement prescrite en vertu de l'alinéa 4. S'agit-il d'incidences sur l'environnement, matière qui est traitée à suffisance de droit au niveau du plan d'aménagement général, ou les auteurs visent-ils les incidences du projet sur l'aménagement communal dans son ensemble, analyse qui devrait de toute façon faire l'objet du rapport justificatif? Dans les deux hypothèses, le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de l'exigence en question et propose dès lors de faire abstraction de l'alinéa 4. Il signale encore la nécessité qu'il y aurait d'adapter la numérotation de l'article auquel il est renvoyé, s'il est suivi quant à sa proposition de traiter du rapport justificatif à l'article 28(2) plutôt qu'à l'article 29(2).

A l'alinéa 5, le Conseil d'Etat se demande si le délai de 3 mois accordé au collègue échevinal pour saisir le conseil communal du projet d'aménagement particulier après avoir reçu la prise de position de la cellule d'évaluation ne pourrait pas être ramené à 2 mois, voire 6 semaines.

Quant à l'annonce de l'approbation provisoire par le conseil communal du projet d'aménagement particulier, le Conseil d'Etat rappelle la préférence qu'il accorde à l'adoption des plans d'aménagement particulier « quartier existant » par un seul vote du conseil communal, alors que l'insécurité juridique inhérente à l'octroi d'autorisations de bâtir sur base d'un PAP provisoirement adopté est inacceptable. Dans la mesure où il sera suivi sur ce point, il faudra distinguer deux procédures d'adoption, celle prévue dans le projet de loi qui s'appliquera aux seuls PAP « nouveau quartier » et celle prévue pour les PAP « quartier existant » qui se limitera en principe à une seule décision du conseil communal. Pour ce qui est de la deuxième situation, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de loi à réfléchir à une procédure où le projet de PAP « quartier existant » à soumettre à l'adoption du conseil communal fera l'objet d'une consultation du public après la saisine de la cellule d'évaluation. Le collègue échevinal devrait en outre être tenu de communiquer le dossier intégral aux membres du conseil communal dès le moment de le rendre accessible au public.

Par ailleurs, les observations formulées à l'endroit des errements procéduraux retenus aux articles 10 (délai à compter de la date de parution de l'annonce dans la presse relative au dépôt du dossier à la maison communale) et 11 (possibilité pour les personnes concernées de déposer suite à leur demande afférente leurs réclamations oralement) gardent leur valeur dans le contexte sous examen.

Comme le Conseil d'Etat reconnaît une plus grande efficacité à l'information par la presse qu'à l'affichage des avis « de la manière usuelle », il insiste sur le maintien du principe généralement appliqué d'une annonce « dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg ».

Le droit de réclamer sera dorénavant limité aux tiers ayant un intérêt d'agir au sens donné à cette notion par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat y marque son accord, tout en estimant qu'en référence au caractère réglementaire de la matière visée il faudrait parler de « personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain », par analogie au libellé de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Il note encore que la difficulté de circonscrire en pratique la portée des adjectifs retenus sera synonyme de contentieux administratif chaque fois qu'il faudra trancher si le réclamant débouté avait ou non un intérêt à la fois personnel, direct, actuel et certain pour faire valoir ses objections.

Quant à l'alinéa 18 du nouvel article 30, le Conseil d'Etat considère le délai de trois mois réservé au ministre pour décider de l'approbation d'un plan d'aménagement particulier comme très généreux. Compte tenu de la volonté présente auprès des auteurs du projet de loi sous examen et au vu de l'analyse contradictoire auquel a donné lieu le PAP avant son adoption par le conseil communal, il serait indiqué de ramener ce délai à deux mois, voire à six semaines. Le Conseil d'Etat note encore que le défaut de respecter ce délai n'est pas assorti de sanction permettant par exemple de considérer la décision du conseil communal comme adoptée au cas où le ministre aurait omis de procéder à une approbation formelle dans le délai lui imparti à cet effet par la loi.

Pour ce qui est de l'alinéa 19, le Conseil d'Etat réitère ses objections relatives à la façon de formuler à l'alinéa 3 la portée de l'analyse effectuée par la cellule d'évaluation en vue d'émettre son avis. Il estime que dans les deux cas la vérification doit se limiter au contrôle de la conformité du plan d'aménagement particulier aux exigences du plan d'aménagement général et des règlements grand-ducaux prévus aux articles 28 et 29 de la loi de 2004, à moins de devoir admettre que l'autorité de tutelle veuille mettre en doute la pertinence de sa propre analyse effectuée avant son approbation du plan d'aménagement général.

Article 27

Sans observation.

Article 28

Le nouveau contenu qu'il est proposé de donner à l'article 31 de la loi de 2004 reprendra au paragraphe 1^{er} les dispositions actuelles de cet article et prévoit l'insertion dans un paragraphe 2 des dispositions remaniées du paragraphe 4 de l'article 35 actuel.

Même si le paragraphe 1^{er} en projet ne change pas le libellé de l'article 31 actuel, son application semble donner lieu à des problèmes

d'interprétation, à en juger par l'avis précité du Syvicol. Or, les règles de la mise en vigueur des plans d'aménagement particulier intervenant sous la forme d'un règlement communal ne font que répéter les dispositions de l'article 82 de la loi communale auxquelles le libellé renvoie expressément. Le Conseil d'Etat lit l'alinéa 2 de cet article 82 comme obligation des communes d'attendre l'approbation de l'autorité supérieure avant de pouvoir publier les actes réglementaires qu'elles ont adoptés. Ces errements devraient également trouver application pour mettre en vigueur un plan d'aménagement particulier.

Quant au paragraphe 2, les dispositions qui sont reprises du paragraphe 4 de l'article 35 actuel de la loi de 2004 sont censées s'appliquer dorénavant aux seuls PAP « nouveau quartier ». Le Conseil d'Etat salue l'option prise de pouvoir procéder à des transactions immobilières sur base du PAP proprement dit, sans attendre l'élaboration du projet d'exécution. Tout en rappelant l'optique développée lors de son examen des articles 21 et 26 du projet de loi, le Conseil d'Etat se demande si les dispositions des deux premiers alinéas de ce paragraphe ne devraient pas s'appliquer tant aux PAP « quartier existant » qu'aux PAP « nouveau quartier ». Il propose encore pour des raisons rédactionnelles de faire abstraction du terme « d'autre part » dans la deuxième phrase de l'alinéa 1.

Si la Chambre des députés est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat quant à ses propositions relatives aux deux premiers alinéas du paragraphe 2, il y aura lieu d'adapter en conséquence la rédaction de l'alinéa 3.

L'alinéa 4, qui reproduit textuellement l'alinéa 3 du paragraphe 4 de l'actuel article 35 de la loi de 2004, ne donne pas lieu à observation.

Article 29

Sans observation.

Article 30

Cet article prévoit de modifier une nouvelle fois l'article 34 de la loi de 2004 dont le contenu avait déjà été remanié par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (cf. art. 31, paragraphe 3).

Au regard des critiques et interrogations dont font état les avis de la Chambre des métiers et du Syvicol, il est à craindre que la troisième tentative de légiférer en la matière ne soit non plus la panacée.

Le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur la question de la constitutionnalité de l'expropriation qu'il avait plus amplement développée dans son avis du 27 novembre 2007 relatif au projet qui est devenu la loi précitée du 22 octobre 2008 (cf. doc. parl. n° 5696¹¹). Il reste que l'obligation de céder gratuitement 25% de la surface brute couverte par le PAP « nouveau quartier » est discutable sous cet angle de vue, tout comme la possibilité de porter ce taux à 40%, si des raisons urbanistiques l'exigent.

A moins pour les auteurs de fixer dans la loi les critères objectifs qui justifieraient exceptionnellement pareille mesure, le texte sous avis se

heurterait aux exigences de l'article 16 de la Constitution et obligerait le Conseil d'Etat à refuser la dispense du second vote constitutionnel. En l'absence d'éléments justificatifs, et nonobstant l'approche analogue retenue dans la législation helvétique, le taux de 40% apparaît par ailleurs excessif, alors qu'il laissera au promoteur moins des deux tiers de la surface initiale.

Le paragraphe 2 prévoit une compensation pécuniaire à payer à la commune chaque fois que la surface à céder aux fins de la création de la voirie et des équipements publics n'atteint pas 25% de la surface brute du PAP « nouveau quartier ». Or, le Conseil d'Etat cherche vainement dans le dossier lui soumis les raisons qui ont amené les auteurs à limiter cette compensation aux PAP « nouveau quartier » portant sur une zone d'habitation ou une zone mixte. Eu égard aux problèmes de constitutionnalité évoqués préalablement, il y aurait tout au moins lieu, sous peine d'opposition formelle, d'appliquer l'obligation de cette compensation, sans distinction à tous les PAP « nouveau quartier ».

Sur le plan rédactionnel, le paiement de la compensation doit être présenté comme obligation du propriétaire qui doit la régler, plutôt que comme droit de la commune qui peut y prétendre. Aussi serait-il logique d'écrire que le propriétaire est redevable à la commune de cette indemnité et non que la commune doit en exiger le paiement.

Le paragraphe 3 règle les modalités pour fixer la valeur des surfaces à céder et l'indemnité compensatoire dont question au paragraphe 2. Sans préjudice des réticences du Conseil d'Etat quant à la cession gratuite obligatoire d'un quart de la surface à valoriser dans le cadre du PAP, il faudra qu'au moins l'indemnité payée pour une éventuelle dépossession allant au-delà de ce taux soit juste au sens de l'article 16 de la Constitution³. Plutôt dès lors que de prévoir des modalités spéciales pour déterminer la valeur du terrain cédé, le Conseil d'Etat recommande d'aligner la façon d'apprécier cette valeur sur les errements retenus à cet effet par la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il estime notamment indiqué de ne pas soustraire à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire la détermination du caractère juste de l'indemnité à payer.

Il n'est par ailleurs pas clair si la substitution à l'indemnité compensatoire du droit accordé au propriétaire d'augmenter le degré d'utilisation du sol relève des prérogatives des autorités communales ou si cette alternative n'est possible qu'en cas d'accord entre la commune et le propriétaire concerné, ajoutant encore aux difficultés de déterminer le caractère « juste » de l'indemnité.

Au vu des remarques critiques de la Chambre des métiers et du Syvicol, et au vu des considérations qui précèdent, dont notamment l'opposition formelle évoquée, le Conseil d'Etat propose de remettre sur le métier le contenu des trois premiers paragraphes de la nouvelle version de l'article 34 de la loi de 2004.

³ cf. Cour constitutionnelle, arrêt 16/03 du 7 février 2003: « L'indemnité prévue à l'article 16 de la Constitution doit être juste, ce qui signifie qu'elle doit être complète pour dédommager le préjudice subi par le propriétaire privé définitivement de son bien ».

Quant au dernier paragraphe, la dépossession foncière prévue vise des terrains se trouvant dans une zone qui, par définition, est viabilisée entièrement. N'est-il dès lors pas surprenant que « des travaux accessoires » tels que prévus à l'article 25, nouvelle version, de la loi de 2004 (cf. art. 20 du projet de loi) puissent requérir une assise foncière allant jusqu'à 10% des terrains à construire? De l'avis du Conseil d'Etat, l'assise routière en place dans une zone urbanisée doit suffire pour procéder aux travaux accessoires en question, faute de quoi l'exigence sous examen se trouverait en porte-à-faux vis-à-vis des critères de définition proposés desdits travaux accessoires. Tout en concédant que des situations exceptionnelles, par exemple l'alignement utile des bâtiments, peuvent, le cas échéant, conduire à des besoins fonciers marginaux, le taux de 10% semble *a priori* excessif. En outre, la cession n'est pas appliquée de façon égale, tout en étant censée s'opérer sans indemnisation du propriétaire. Par ailleurs, la disparité des situations n'est à son avis pas cernée avec l'impartialité requise alors qu'une justification objective de la cession forcée d'une partie du terrain à construire n'est pas donnée en présence d'un renvoi à des « travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation » non autrement précisés que par une énumération exemplative. Il en serait autrement si la cession était conçue dans la forme d'une expropriation en due forme. Dans les conditions données, le Conseil d'Etat ne saurait pas dispenser le libellé actuel du paragraphe 4 de l'article sous examen de la dispense du second vote constitutionnel, et demande aux auteurs de reformuler la disposition sous examen en tenant compte des exigences de l'article 16 de la Constitution.

Quant à la forme, il estime que la manière de désigner différemment les travaux accessoires aux articles 25, 34 et 37 de la loi de 2004 (cf. articles 20, 30 et 33 du projet de loi) peut devenir à son tour une nouvelle source de problèmes d'interprétation. Sans préjudice des observations touchant au fond du paragraphe sous examen, le Conseil d'Etat propose dès lors de parler des « travaux accessoires visés à l'article 25, alinéa 2 ».

Article 31

Dorénavant, l'élaboration d'un projet d'exécution ne sera plus nécessaire que dans l'hypothèse d'un PAP « nouveau quartier »; son objet se limitera aux aspects touchant à la voirie et aux équipements publics. Le projet d'exécution ne sera plus non plus l'œuvre du collège échevinal, mais l'élaboration appartiendra à la personne ou instance initiant le PAP « quartier nouveau ». Enfin, ce projet d'exécution n'aura plus besoin d'être approuvé séparément, mais fera partie du dossier relatif à la convention entre la commune et la personne initiant le PAP « nouveau quartier ».

La nouvelle approche préconisée contribue à simplifier la procédure et a dès lors l'appui du Conseil d'Etat.

Toutefois, l'exigence que le projet d'exécution doive, selon le cas, être l'œuvre de la commune ou du promoteur privé, ne concorde pas avec les errements retenus au nouvel article 28 de la loi de 2004 qui retient que l'initiative d'un PAP « nouveau quartier » peut émaner non seulement de la commune ou d'une personne de droit privé, mais peut également être l'œuvre d'un syndicat de communes, de l'Etat ou d'une personne morale identifiée dans la loi précitée du 25 février 1979, sans que ces entités

doivent être propriétaires des surfaces à aménager. Au-delà de l'intérêt d'assurer le parallélisme entre les deux articles sur le point évoqué, le Conseil d'Etat se demande si, nonobstant les modifications apportées à l'article 36 de la loi de 2004 par celle précitée du 22 octobre 2008, il n'y a pas intérêt à renforcer encore ce parallélisme, en disposant que l'obligation de l'élaboration du projet d'exécution revient à celui qui a initié le PAP « nouveau quartier ».

Quant à la rédaction des dispositions sous examen, le Conseil d'Etat donne la préférence à un renvoi à l'article 23 plutôt que de répéter avec un libellé légèrement différent l'énumération des éléments y visés. Il propose de rédiger comme suit le paragraphe 2:

« (2) Le projet d'exécution porte sur la voirie et les équipements publics visés à l'article 25 qui sont nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Le projet d'exécution est ... »

Article 32

Quant au principe, le nouveau contenu de l'article 36 de la loi de 2001 ne donne pas lieu à critique.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois son observation faite à l'endroit de l'article 31 quant à l'intérêt de maintenir le parallélisme entre la compétence pour initier un PAP « nouveau quartier » et l'obligation d'élaborer le projet d'exécution afférent, voire de signer avec la commune la convention prévue. Il propose de modifier en conséquence les références au « propriétaire et à son mandataire » figurant aux alinéas 1, 3 et 5.

Il fait par ailleurs siennes les remarques de la Chambre des métiers concernant la suppression des termes « avec estimation détaillée du coût à l'alinéa 1 ainsi que le remplacement des termes « réservés à des constructions et aménagements publics » à l'alinéa 2.

Il renvoie aux développements afférents à l'endroit de l'article 33 du projet de loi sous examen pour proposer l'ajout de l'alinéa suivant à faire figurer comme avant-dernier alinéa de l'article 36 de la loi de 2004:

« La convention est conclue avant la délivrance des autorisations prévues à l'article 37 ».

Enfin, il propose d'écrire à l'alinéa 2 et à l'alinéa 4 « ... est soumise à l'approbation du conseil communal », tout en prévoyant l'ajout d'un alinéa nouveau en fin d'article, libellé comme suit:

« Les décisions du conseil communal relatives à l'approbation de la convention et à la prolongation du délai de péremption dont question à l'alinéa 3 sont soumises à l'approbation du ministre qui statue dans les trois mois à compter de la réception de la délibération ».

Article 33

A l'alinéa 1, l'ajout voulant que désormais le changement du mode d'utilisation d'une construction, par exemple un immeuble bâti ou un ouvrage d'art, ainsi que les travaux de remblai et de déblai soient également

soumis à autorisation, soulève des interrogations de la part du Syvicol et de la Chambre des métiers que le Conseil d'Etat partage. Tout en ne s'opposant pas au principe même de cet ajout, il demande de préciser ce qu'il faut entendre par « mode d'utilisation » d'une construction (il préférerait le terme « mode d'affectation ») et de déterminer à partir de quel degré d'importance l'autorisation s'impose pour les travaux de remblai et de déblai.

L'alinéa 2 ne fait pas de sens, alors que sa portée se limite à dire que la Chambre des députés peut déroger aux règles en projet si des constructions publiques sont visées. En effet, « la Constitution ne connaît que [l'unique procédure de confection de la loi] qui est applicable à toutes les manifestations de la volonté de la Chambre, en quelque matière que ce soit⁴ ». C'est dire que si la Chambre des députés entend déroger à une disposition légale en vigueur, elle ne peut ce faire que par l'adoption d'une loi nouvelle. L'alinéa 2 n'évoque dès lors qu'une évidence et s'avère superfétatoire.

L'alinéa 3 soulève deux autres questions. D'une part, il semble quelque peu cocasse d'exiger une autorisation de construire pour procéder à la démolition d'une construction existante. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de parler simplement d'« autorisation ». Cette observation est d'ailleurs valable pour l'intégralité du texte du nouvel article 37. D'autre part, la nouvelle approche voulue par les auteurs du projet de loi sous examen consiste à considérer les plans d'aménagement particulier uniquement comme instruments d'exécution du plan d'aménagement général. Dans cette optique, il suffit de limiter la vérification prévue en vue de la délivrance de ladite autorisation au seul contrôle de conformité du projet de construction, de transformation ou de démolition aux exigences du plan d'aménagement particulier concerné. Si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition d'ajout d'un alinéa 6 à l'article 26 de la loi de 2004 maintenant la possibilité de combler, dans des zones urbanisées et viabilisées, des vides ponctuels sans obligation d'un PAP « quartier existant », le texte projeté garde sa raison d'être.

Le Conseil d'Etat a des difficultés à comprendre la valeur ajoutée de l'alinéa 4. Une zone est considérée comme urbanisée et est dès lors susceptible de faire l'objet d'un PAP « quartier existant » à partir du moment où, hormis les travaux accessoires désormais définis à l'article 25 de la loi de 2004, les travaux de voirie et les équipements publics sont achevés en vue d'en assurer la viabilisation. Sans préjudice du choix finalement retenu par le législateur de suivre les auteurs ou de se rallier à la proposition du Conseil d'Etat d'adopter les PAP « quartier existant » par un vote unique du conseil communal, l'autorisation du bourgmestre ne peut être délivrée qu'à partir du moment où le vote provisoire (dans l'optique des auteurs du projet de loi) ou le vote unique (selon la proposition du Conseil d'Etat) est intervenu. Dans ces conditions, la nécessité de procéder, le cas échéant, encore à des travaux accessoires à la voirie ou aux équipements publics n'est pas relevante. Le Conseil d'Etat ne voit dès lors pas l'intérêt de la convention préconisée.

⁴ cf. Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux; Commentaire de la Constitution luxembourgeoise, article par article; article 46, page 182; citation de l'avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 1956 – modif. Constitution (doc. parl. sess. ord. 1955-1956, vol. 2, Annexes).

Quant aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 29 à observer, le cas échéant, il note que la mise à disposition des terrains pour compte du logement à coût modéré doit de toute façon faire l'objet de la convention prévue par l'article 36 de la loi de 2004. De la sorte, il suffit aux yeux du Conseil d'Etat de disposer que ladite convention doit être conclue avant la délivrance de l'autorisation visée par l'article sous examen. Il renvoie à cet effet à la proposition d'ajout afférente à l'endroit de l'article 36 précité (cf. article 32 du projet de loi).

Quant à l'avant-dernier alinéa, le Conseil d'Etat fait sienne la remarque du Syvicol estimant qu'il faut une date certaine et vérifiable pour faire courir le délai de recours. A son avis, une solution possible pourrait consister à faire courir ce délai à partir de la date de délivrance du certificat avec, comme corollaire, l'obligation du bourgmestre d'en assurer l'affichage le jour même de la délivrance. L'alinéa en question se lirait dès lors comme suit:

« Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de la date de délivrance du certificat. Le bourgmestre est tenu de faire afficher le certificat le jour même de sa délivrance. »

Le Conseil d'Etat propose d'omettre le dernier alinéa qui s'avère manifestement redondant par rapport aux règles de protection des personnes tierces prévues par la loi du 1^{er} décembre 1978 et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précités.

Article 34

Sans observation.

Article 35

Le Conseil d'Etat estime qu'il est inutile de préciser dans le contexte de la modification légale en projet qu'un règlement communal est publié dans les formes que prévoit la loi communale pour la publication des règlements communaux. Il propose par conséquent de faire abstraction de la nouvelle version de l'article 40 de la loi de 2004.

Par ailleurs, l'exigence légale de l'élaboration d'un règlement-type est abandonnée au profit de l'engagement du ministre, qui semble percer à travers le commentaire de l'article 35 du projet de loi, de régler la matière par le biais d'une circulaire ministérielle s'orientant aux règles de l'article 39 de la loi de 2004 relatif au contenu du règlement sur les bâtisses. Si le Conseil d'Etat peut partager cette nouvelle approche, il estime pourtant que la forme allégée ne change pas l'intérêt de fond qui est d'assurer d'une commune à l'autre une certaine concordance du cadre réglementaire en question, d'ailleurs hautement souhaitée par les milieux professionnels, à en juger par l'avis précité de la Chambre des métiers. La circulaire ministérielle en question aura par conséquent avantage à être disponible dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales.

Article 36

Sans observation.

Articles 37 et 38

L'article 37 prévoit d'introduire à l'article 63 de la loi de 2004 la possibilité de concevoir un remembrement urbain non seulement sous les formes actuellement déjà prévues du remembrement conventionnel et du remembrement légal, mais également sous la forme de l'accord unanime de tous les propriétaires intéressés, avec l'avantage, dans le troisième cas, de pouvoir remembrer un parcellaire sans autres formalités.

Par ailleurs, les auteurs entendent préciser ce qu'il faut entendre par « personne présentant les compétences techniques nécessaires » pour élaborer un projet de remembrement conventionnel.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer, dans l'intérêt d'en faciliter la lecture, l'alinéa 2 par le texte suivant:

« Le remembrement peut s'effectuer soit par la voie d'un accord entre les propriétaires, soit sous la forme d'un remembrement conventionnel ou d'un remembrement légal.

Les propriétaires procédant par voie d'accord à un remembrement font établir à leurs frais par un géomètre officiel les plans destinés à être annexés aux actes authentiques notariés. »

Le Conseil d'Etat partage avec le Syvicol l'intérêt de voir la définition actuelle du remembrement conventionnel être maintenue. La modification projetée de l'article 65 de la loi de 2004 se limitera dès lors à la modification de son alinéa 3 qui sera à libeller comme suit:

« Le projet afférent doit être élaboré par un géomètre officiel. »

Le Conseil d'Etat note encore que les auteurs ont omis, probablement par inadvertance, de procéder à la même modification à l'endroit de l'alinéa 1 de l'article 66 de la loi de 2004, qui devrait se lire comme suit par analogie à la modification précitée de l'article 65:

« Au cas ..., ceux-ci peuvent faire établir un nouveau projet par un géomètre officiel, s'ils représentent... »

Cet ajout devra faire l'objet d'un nouvel article à insérer au projet de loi sous examen.

Article 39

Sans observation.

Article 40

A l'occasion de l'élaboration de la loi du 19 juillet 2005 qui avait une première fois modifié celle du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat avait, dans son avis afférent du 3 mai 2005 (doc. parl. n° 5449²), mis en garde contre les risques de voir les nouvelles dispositions être sanctionnées sur le fondement des principes de la sécurité juridique, de la confiance légitime et des droits acquis en relation avec leur application dans le temps. Cette mise en garde n'avait pas empêché le législateur d'adopter dans le cadre de la loi du 22 octobre 2008 un nouveau changement des dispositions transitoires qui n'avaient été insérées que lors de la modification précitée du 19 juillet 2005.

Et les auteurs du projet de loi sous examen d'estimer que les modifications en projet, qui concernent tant les errements d'élaboration du plan d'aménagement général que la distinction future entre PAP « quartier existant » et PAP « nouveau quartier », justifient une nouvelle reconsidération des dispositions transitoires en vue d'organiser la coexistence sinon la succession dans le temps des effets de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et le régime légal en place depuis 2004 et itérativement modifié depuis lors. Il en résultera un enchevêtrement d'exigences légales qui se recourent, s'additionnent voire risquent de se contredire avec, en perspective, un régime juridique d'interprétations divergentes, d'applications incohérentes et d'affaires litigieuses, paralysant le développement urbain des agglomérations plutôt que de contribuer à l'urbanisation ordonnée, souhaitée par les pouvoirs publics. L'amalgame juridique qui est à craindre prendra finalement en otage les responsables communaux, les milieux professionnels de l'immobilier et du bâtiment, sans oublier les nombreux maîtres d'ouvrage désireux de devenir propriétaires d'une habitation privée.

Le Conseil d'Etat se doit par conséquent de faire état de son attitude extrêmement réservée pour suivre les auteurs du projet de loi dans leur démarche d'ajouter encore au régime transitoire prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Quant à l'idée d'appliquer le nouveau projet communal d'aménagement général conçu selon la loi de 2004 dès son vote provisoire en lieu et place de celui fondé sur la loi de 1937, il ne voit pas l'intérêt majeur de cette modification, face aux avis respectifs du Syvicol et de la Chambre des métiers qui ne se montrent pas convaincus de la nécessité de ce changement. Et le Syvicol de faire état des nombreux problèmes liés à l'application d'un régime réglementaire provisoire, par nature susceptible de subir encore de multiples changements avant son entrée en vigueur définitive.

Le Conseil d'Etat estime, à l'instar de l'avis du Syvicol, que les questions évoquées devront trouver une réponse univoque dans le cadre du nouveau libellé de l'article 108.

Il a en tout état de cause une nette préférence pour garder le régime transitoire actuel inchangé sur ce point.

Par ailleurs, le libellé du paragraphe 2 n'est pas clair. L'alternative ouverte entre le maintien en vigueur et l'abrogation des plans d'aménagement particulier constitue-t-elle une faculté dont dispose la commune? Ne faut-il pas en tout état de cause un nouveau plan d'aménagement général élaboré sur base de la loi de 2004? A cet égard, les termes « refonte » et « adaptation » utilisés aux paragraphes 1^{er} et 2 risquent d'induire en erreur quant à la portée de l'acte à passer.

Enfin, le Conseil d'Etat se rallie à l'avis de la Chambre des métiers et propose de supprimer le paragraphe 4.

Article 41

Concernant l'intérêt pratique des modifications apportées à l'article 108*bis* de la loi de 2004 par l'article sous avis, le Conseil d'Etat se demande à quoi servent des modifications d'un texte légal existant qui sont, selon le vœu même des auteurs, censées entrer en vigueur au terme du régime transitoire visé. Le seul intérêt lié à ce point pourrait concerner des situations où il faudra reconduire le régime de 1937 jusqu'au 8 août 2011, faute par la commune concernée et l'autorité de tutelle étatique d'avoir su faire aboutir la procédure d'adoption du plan d'aménagement général « nouvelle génération » au 8 août 2010.

A cet égard, les informations sur l'état d'avancement des procédures d'adoption des plans d'aménagement général contenues dans un relevé du 14 décembre 2009 que le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a remis au Conseil d'Etat lors de l'entrevue précitée du 12 janvier 2010 laissent craindre le pire. Seuls trois plans d'aménagement général répondant aux exigences de la loi de 2004 étaient définitivement approuvés au 1^{er} janvier 2010. Quatre autres communes pourront probablement disposer d'un plan d'aménagement général définitif au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, à en juger par l'état d'avancement des procédures en cours. Nonobstant la saisine de la commission d'aménagement, voire la disponibilité de son avis dans sept autres cas, il reste que plus de cent communes n'arriveront pas à boucler la procédure d'ici l'entrée en vigueur de la loi en projet prévue par les auteurs. Ne serait-il pas dans ces conditions de mise de revoir dans un premier temps les délais de transition entre les régimes légaux de 1937 et de 2004 avant de modifier une nouvelle fois le second des deux régimes avec l'obligation concomitante de nouvelles dispositions transitoires qui se grefferont sur celles en place?

De l'avis du Conseil d'Etat, la nécessité d'encadrer avant toute nouvelle modification de la législation concernée les démarches des communes revêt une toute première priorité, afin de permettre aux autorités locales de disposer dans les délais légaux des instruments de planification prescrits en matière d'aménagement communal.

Article 42

La nouvelle version de l'article 108*ter* de la loi de 2004 est censée régler la transition entre le régime légal actuellement en vigueur et les dispositions nouvellement introduites selon la loi en projet.

Le Conseil d'Etat comprend la démarche des auteurs comme concédant aux communes la faculté de faire aboutir l'adoption d'un plan d'aménagement général ou particulier dont l'élaboration a été entamée avant le 1^{er} août 2010 selon les règles actuellement en vigueur, à condition de terminer la procédure avant le 1^{er} août 2012.

Il note tout d'abord que la date-butoir prévue n'a son sens qu'à condition que le texte en projet entre en vigueur au début du mois d'août 2010.

Plutôt que de renvoyer à l'application partielle des dispositions nouvellement en vigueur après la prise d'effet de la loi en projet, il convient,

au regard des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, de se référer directement aux conditions légales applicables au moment où la commission d'aménagement a été saisie du projet. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger comme suit le paragraphe 1^{er} de l'article 108^{ter}:

« (1) La procédure d'adoption des projets d'aménagement général ... peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 3 de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 10 août 2010.

La procédure d'adoption des projets d'aménagement particulier ... peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 4 de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 10 août 2010. »

Dans ces conditions, les paragraphes 2 et 3 du projet de texte proposé s'avèrent superfétatoires et peuvent être supprimés.

Articles 43, 44 et 45

En édictant les exigences à respecter par les communes en matière de service technique, la loi du 19 juillet 2004 avait complété dans ce sens le Titre II, chapitre 8 de la loi communale de 1988 par une section 5 portant l'intitulé « Du service technique ».

Dans la mesure où l'article sous examen entend changer le texte en vigueur, la disposition prévue a sa place à l'article 99^{bis} de la loi communale et non pas comme article 108^{quater} dans la loi du 19 juillet 2004.

Quant à la modification de l'article 99^{bis} de la loi communale prévue par l'article 44 de la loi en projet, le Conseil d'Etat note que les auteurs entendent préciser la qualification de l'architecte ou ingénieur dont la présence est requise au sein du service technique des communes de plus de 10.000 habitants en exigeant une formation universitaire d'urbaniste ou d'aménageur. Par contre, ils abandonnent sans autre explication l'exigence de la présence au sein d'un tel service d'« un ou plusieurs fonctionnaires communaux de la carrière de l'ingénieur technicien ».

Le Conseil d'Etat aimerait encore revenir à une observation formulée dans son deuxième avis complémentaire du 20 avril 2004 (doc. parl. n° 4486⁵ – cf. amendement 14) relatif au projet qui est devenu la loi précitée du 19 juillet 2004, concernant la manière de fixer les attributions du fonctionnaire préqualifié. En effet, le libellé s'écarte de la terminologie utilisée par la loi communale en relation avec les compétences du secrétaire communal ou encore du garde champêtre. En fait, la mission du service technique n'est pas seulement une fonction de conseil mais consiste à préparer et à exécuter les décisions politiques et à accompagner la procédure destinée à préparer celles-ci.

Enfin, les auteurs entendent alléger l'exigence en question en faveur des communes plus petites en prévoyant pour celles-ci l'autorisation d'engager à plusieurs (et non seulement à deux ou trois) une personne qualifiée au sens de l'article 99^{bis} nouveau de la loi communale.

Le Conseil d'Etat propose de renoncer au contenu actuel de l'article 43 et d'intégrer les dispositions y prévues sous forme d'un paragraphe 2 à l'article 99*bis* de la loi communale. Par ailleurs, il rappelle ses observations relatives à l'article 6, concernant plus particulièrement l'obligation de prévoir des dispositions transitoires en vue de tenir compte des engagements contractuels en cours entre les communes et les professionnels de l'aménagement communal en vue de l'élaboration des projets communaux d'aménagement général. L'article 43 se lira dès lors comme suit:

« **Art. 43.** Les communes, qui avant le 1^{er} août 2010 ont chargé de la mission d'élaborer, de réviser ou de modifier un plan d'aménagement général un homme de l'art répondant aux qualifications prévues respectivement à l'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et de l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel, sont considérées comme répondant aux exigences de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1 (selon le texte proposé par le Conseil d'Etat) jusqu'au terme de la mission en cause. »

Par ailleurs, les articles 44 et 45 auront avantage, nonobstant l'obligation de revoir la numérotation des articles du projet de loi, à faire l'objet d'un paragraphe 1^{er} de l'article 46, subdivisé en deux alinéas réservés respectivement aux modifications de la loi communale, telles que prévues aux articles 44 et 45. Si le contenu de l'article 45 ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat propose cependant de modifier le texte retenu à l'article 44. Le paragraphe 1^{er} de l'article 46 du projet de loi se lira dès lors comme suit:

« **Art. 46.(1)** L'article 99*bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 99*bis*.** (1) Chaque commune de 10.000 habitants au moins est tenue d'avoir un service technique communal comprenant au moins un urbaniste ou aménageur au sens du paragraphe 1^{er}, sous i), de l'article 19 de la loi modifiée du 28 décembre 1988, réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et, selon les besoins, un ou plusieurs fonctionnaires communaux de la carrière de l'ingénieur technicien.

Le service technique communal a pour mission d'assister le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre dans l'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des règlements pris en son exécution ainsi que dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des projets et plans d'aménagement communaux et du règlement sur les bâtisses.

(2) Les communes qui, avant le 1^{er} août 2010, ont engagé un homme de l'art répondant aux qualifications prévues respectivement à l'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et à l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel, sont considérées comme disposant d'un

service technique communal conforme aux exigences de la présente loi. »

L'article 99ter de la même loi est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 99ter.** Chaque commune de moins de 10.000 habitants peut décider d'engager une personne au sens de l'article 99bis et l'affecter à son service technique.

Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider, sous l'approbation du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, d'engager en commun une personne au sens de l'article 99bis, le tout selon les modalités de l'article 88 ci-dessus. » »

Articles 46(1) et 46(2)

Conformément à son observation préliminaire ci-avant sur la structure du texte, le Conseil d'Etat propose de regrouper les modifications qu'il est prévu d'adopter à d'autres lois que celle du 19 juillet 2004 sous un seul article subdivisé en autant de paragraphes qu'il y a de lois à modifier.

Il approuve l'approche des auteurs du texte sous avis qui consiste à réserver l'élaboration d'un plan d'aménagement général aux détenteurs de qualifications particulières. Ces qualifications impliquent

- l'obtention d'un diplôme ou certificat sanctionnant des études en urbanisme ou en aménagement du territoire comprenant un cycle complet de quatre années d'études au moins, ou de l'équivalent en ECTS d'un master;
- l'obtention d'un diplôme ou certificat de fin d'études universitaires comprenant un cycle complet de quatre années d'études au moins ou de l'équivalent en ECTS d'un master dans un autre domaine apparenté ayant trait à l'organisation du territoire et complétées par une formation d'une durée d'au moins un an, spécifique à l'urbanisme ou à l'aménagement du territoire.

Par contre, il ne voit pas l'utilité d'obliger les détenteurs de ces qualifications professionnelles à suivre un stage supplémentaire. Les alinéas 2 et 5 du nouveau point i) sont donc à supprimer.

Le Conseil d'Etat suppose qu'à travers cette approche les personnes dûment qualifiées seront en nombre suffisant pour prendre en charge l'élaboration de plans d'aménagement général.

L'article 44 du projet de loi, qui modifie la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, précise notamment que le service technique de chaque commune de 10.000 habitants au moins doit comprendre au moins une personne habilitée à élaborer un plan d'aménagement général. Cette personne devra donc avoir les qualifications professionnelles déterminées au nouveau point i) de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Le Conseil d'Etat constate une certaine incohérence dans la démarche des auteurs qui consiste à faire figurer la qualification professionnelle d'urbaniste ou d'aménageur, dont devraient

notamment se prévaloir les fonctionnaires communaux visés, dans un texte de loi réglant le droit d'établissement de certaines professions libérales.

Sur le plan rédactionnel, il convient de libeller comme suit les phrases introductives, qui feront l'objet de l'article 46 du projet de loi (sans préjudice de l'obligation éventuelle de changer la numérotation des articles):

« (2) Le paragraphe 1^{er} de l'article 19 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales est complété par un point i), libellé comme suit:

« i) ... » »

L'article 46(2) du projet gouvernemental fera l'objet d'un alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article sous examen:

« Le paragraphe 2 du même article 19 est remplacé par le texte suivant:

« (2) Les diplômes ... » »

Articles 47 et 48

Les articles sous examen font l'objet du chapitre 4 de la loi en projet et comportent les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires.

Contrairement au libellé utilisé dans l'intitulé de la loi en projet, l'intitulé du chapitre 4 reproduit correctement celui de la loi de 2007.

Toutefois, les auteurs ont omis de prendre en considération l'abrogation de la loi, qu'ils entendent modifier, par la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient d'abandonner les modifications prévues et d'omettre les articles 47 et 48.

Article 49

Cet article modifie le dernier alinéa de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et a trait à l'approbation par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions d'un plan d'aménagement général ou particulier modifiant la délimitation de la zone verte. Cette modification peut être établie lors du vote provisoire ou du vote définitif. Dans le dernier cas de figure, elle ferait suite à la prise en compte d'une réclamation.

Le Conseil d'Etat note certaines incohérences dans la procédure inscrite dans les paragraphes 1^{er} et 2, selon qu'il s'agit d'une modification résultant d'un vote provisoire ou d'un vote définitif:

- l'avis doit être rendu dans deux mois en cas de vote provisoire, en trois mois en cas de vote définitif;
- après le vote définitif, le délai imparti au ministre commence à partir de la transmission d'un dossier complet; la réception d'un dossier complet ne semble pas être requise lors du vote provisoire;

- le projet doit être transmis dans les 8 jours à compter du vote provisoire; aucun délai n'est indiqué en ce qui concerne la transmission après le vote définitif.

Dans un souci de simplification administrative, et sous réserve de ses observations relatives à l'article 8 du projet gouvernemental, le Conseil d'Etat propose de réunir les procédures d'approbation prévues au décours du vote provisoire et définitif et de donner à l'article 49 la teneur suivante, tout en l'insérant comme paragraphe 3 à l'article 46:

« (3) Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est remplacé par les dispositions suivantes:

« Tout projet de modification de la délimitation de la zone verte résultant d'un vote provisoire ou définitif du conseil communal au titre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est soumis, ensemble, s'il y a lieu, avec le rapport sur les incidences environnementales au titre de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, à l'avis du ministre.

Au cas où aucune réclamation écrite n'a été présentée dans le délai conformément à l'article 13 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le ministre statue sur le vote provisoire dans les deux mois suivant la réception du dossier complet qui lui est transmis par le collège des bourgmestre et échevins dans les deux mois après la publication du dépôt du projet.

Au cas où aucune réclamation visant la modification de la délimitation de la zone verte présentée dans le délai conformément à l'article 16 de la loi précitée du 19 juillet 2004 n'a été acceptée après le vote définitif par le ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, celui-ci soumet au ministre le projet d'aménagement dans les 15 jours après réception du dossier complet. Le ministre décide de l'approbation définitive dans les deux mois suivant la réception du dossier complet.

Au cas où des observations visant la modification de la délimitation de la zone verte présentées dans le délai conformément à l'article 16 de la loi précitée du 19 juillet 2004 et acceptées après le vote définitif par le ministre ayant l'Aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, celui-ci les soumet au ministre ensemble avec le projet d'aménagement dans les 15 jours. Le ministre décide de l'approbation définitive dans les deux mois suivant la réception du dossier complet qui lui a été communiqué par le ministre ayant l'Aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions. » »

Il y a lieu de préciser à l'endroit de l'article 16 que le projet d'aménagement général ne prendra la désignation de plan d'aménagement général qu'après la double approbation du ministre ayant l'Aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions et du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Dans le cas d'un refus d'approbation, le conseil communal doit recommencer la procédure et soumettre un projet modifié à la commission d'aménagement.

Ajout d'un paragraphe 4 nouveau à l'article 46

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 24 de la loi en projet, où il a estimé qu'au regard de la distinction future entre PAP « quartier existant » et PAP « nouveau quartier » il convient de modifier les points f) et g) du paragraphe 1^{er} de l'article 23 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau afin de limiter l'exigence des autorisations y prévues dans le seul contexte des PAP « nouveau quartier ».

Article 50

Sans observation, sauf les considérations critiques concernant les articles 40 à 42 du présent projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mars 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder