

## Projet de règlement grand-ducal

### concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune.

---

#### Avis du Conseil d'Etat

(7 juin 2011)

Par dépêche du 28 mars 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

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

La lettre de saisine et le préambule du règlement en projet font état de la consultation de la Chambre des métiers. Or, au moment de l'adoption du présent avis, la prise de position en question n'était pas encore parvenue au Conseil d'Etat.

#### Considérations générales

En vertu de la nouvelle version que la loi en projet 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 (*doc. parl. n°6023*) entend conférer à l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les projets d'aménagement général des communes sont élaborés sur base d'une étude préparatoire dont les finalités et le contenu sont rappelés dans l'exposé des motifs joint au projet de règlement sous examen.

Ce projet de règlement donne suite aux dispositions légales en projet en ce que celles-ci prévoient que le contenu de l'étude préparatoire est précisé par un règlement grand-ducal. Dans cette optique, le règlement en projet prévoit de remplacer le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 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. Les modifications principales par rapport à l'approche de 2004 concernent la prise en compte des plans d'action établis pour les zones spécifiées dans la cartographie du bruit, d'une part, et les schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones requérant un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », d'autre part.

## Examen des articles

### *Observation préliminaire*

Le Conseil d'Etat propose une subdivision du règlement en projet en chapitres (au lieu des titres), la subdivision d'un chapitre pouvant comporter des sections.

### Préambule

Si l'avis demandé à la Chambre des métiers est parvenu au Gouvernement au moment de l'adoption formelle du règlement en projet, il conviendra d'en tenir compte au visa afférent.

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

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit la deuxième phrase:

« L'étude préparatoire élaborée en vue de la modification d'un plan d'aménagement général peut être limitée aux éléments ayant un impact direct sur la ou les modifications projetées. »

### Article 2

Il y a lieu de se tenir à la terminologie de la loi de base en parlant des parties graphique et écrite de l'étude.

Au paragraphe 3, troisième phrase, il échet d'écrire « règlement ministériel ».

### Article 3

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf à redresser plusieurs aspects ponctuels.

Au deuxième tiret du point 2, il faut écrire « à la structure d'âge ».

Au point 4, l'expression « promoteurs publics » est à remplacer par les situations concrètes que les auteurs ont visées, par exemple en se référant aux institutions visées à l'article 28, version projetée, de la loi précitée du 19 juillet 2004. L'énumération sous f) ne mentionne ni les horticulteurs, ni les exploitants forestiers. Tout en doutant de la nécessité d'identifier certains propriétaires fonciers (fondations), en omettant de se faire pour d'autres (sociétés commerciales; propriétaires privés...), le Conseil d'Etat estime que le terme « fondations » sous g) aura avantage à être complété en écrivant « associations et fondations ».

Aux points 5, 6, 7 et 14, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à la terminologie employée par la loi de 2004 en parlant d'« équipements publics » plutôt que d'« équipements collectifs ».

Sous c) du point 6, il propose encore d'écrire « c) les réserves de capacité des infrastructures ... ».

Au point 7, il y a lieu de parler au cinquième tiret d'«emplacements publics de stationnement ou de parcage ».

De façon générale et en vue de rendre plus aisés les renvois aux dispositions en question, le Conseil d'Etat recommande de numéroter la subdivision des différents points dans l'ordre alphabétique « a), b), c), ... » plutôt que de recourir à des tirets. Dans la mesure où les lettres ainsi retenues requièrent une subdivision supplémentaire, il peut être recouru à des tirets.

#### Articles 4, 5 et 6

Sans observation.

#### Article 7

L'approche retenue qui oblige le collège échevinal à faire approuver la stratégie de développement par le conseil communal peut mener à des conflits de compétence.

En effet, d'après la nouvelle version projetée de l'article 7, paragraphe 2 de la loi de 2004, la stratégie de développement est un des éléments composant l'étude préparatoire qui est en vertu de l'article 10, nouvelle version, soumise par le collège échevinal à l'approbation du conseil communal, ensemble avec le projet d'aménagement général.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'élaboration du projet d'aménagement général relève de la compétence légale du collège échevinal, y compris l'étude préparatoire comprenant une stratégie de développement urbanistique. Il n'est dès lors pas indiqué d'obliger, préalablement à la mise au point définitive et complète du dossier, l'organe compétent pour l'élaboration de s'assurer de l'accord de l'organe compétent pour décider de l'ensemble du plan d'aménagement général sur un élément précis du dossier. Cette façon de trancher clairement en matière de compétences formelles des organes communaux impliqués dans la procédure ne devrait toutefois pas empêcher le collège échevinal à rechercher, dès la phase d'élaboration du PAG, un dialogue informel avec l'ensemble du conseil communal en vue d'associer les conseillers au travail de réflexion menant au projet définitif qui sera soumis au conseil communal.

L'article 7 se limiterait dès lors au texte suivant:

« La stratégie de développement doit être conçue en sorte à en assurer la compatibilité avec les plans et programmes établis en exécution de la loi précitée du 21 mai 1999. »

#### Articles 8 et 9

Sans observation.

#### Article 10

Le Conseil d'Etat estime indiqué de faire deux observations au sujet du concept de mobilité esquissé.

Au point 3, le terme réseau suggère un développement de la mobilité douce en site propre. Or, tel s'avère souvent difficile à mettre en œuvre. C'est pourquoi le Conseil d'Etat préférerait voir le point 3 libellé différemment en écrivant:

« 3. un schéma d'infrastructures interconnectées destinées à la mobilité piétonne et cycliste; ».

Au point 6, il propose d'ajouter le terme parcage en parlant de « la gestion du stationnement et du parcage sur le domaine public et privé, ... ».

#### Article 11

Sans observation.

#### Article 12

Sans observation, sauf l'utilité de remplacer dans la phrase introductive de l'alinéa 2 l'adjectif « esquissées » par « sommaires ».

#### Article 13

Au point 1 du paragraphe 2, il convient de se tenir à la terminologie retenue dans la nouvelle version projetée de la loi de base en écrivant « équipements publics ».

Le Conseil d'Etat se demande si la « recherche » des moyens financiers pour mettre en œuvre la stratégie de développement d'une commune fait partie de cette stratégie ou si elle ne relève pas bien plus de la politique budgétaire communale. Aussi propose-t-il de viser « ... les moyens de financement à mettre à disposition dans ce contexte ».

#### Article 14

Sans observation.

#### Article 15

Dans l'intérêt d'en préciser la portée, la deuxième phrase aura avantage à être libellée comme suit:

« Il détermine les orientations servant à définir et à délimiter les zones du projet d'aménagement général et à élaborer les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier ». »

#### Article 16

De l'avis du Conseil d'Etat, les points 2, 3 et 4 du paragraphe 1<sup>er</sup> ne font que paraphraser le contenu des concepts dont question aux articles 9, 10 et 11 ayant trait à la mise en œuvre de la stratégie de développement.

Sans préjudice de l'intérêt éventuel de reprendre l'un ou l'autre élément ponctuel parmi les critères de définition des trois concepts de la stratégie de développement, le Conseil d'Etat propose de ramener le contenu

minimal du paragraphe 1<sup>er</sup> à un renvoi aux trois concepts en question. L'alinéa 1<sup>er</sup> de ce paragraphe aura avantage à être libellé comme suit:

« (1) Le schéma directeur reprend au moins les éléments suivants:

1. l'identification de l'enjeu urbanistique et des lignes directrices majeures qui s'en dégagent;
2. les mesures de mise en œuvre des concepts de développement urbain, de mobilité et de mise en valeur des paysages et des espaces verts intra- et interurbains;
3. les infrastructures techniques majeures concernant au moins l'évacuation des eaux pluviales;
4. un concept de mise en œuvre ... »

A l'alinéa 2, il y a lieu de se référer aux « points 1 à 4 de l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, il convient de rédiger comme suit le paragraphe 2:

« (2) Le schéma directeur couvrant une zone d'aménagement différé reprend au moins les connexions identifiées dans le concept de mobilité ainsi que les infrastructures techniques majeures de la zone en question.

Les fiches techniques prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 ne sont pas requises. »

#### Article 17

Sans observation, sauf à écrire « Annexe » et non pas « Annexe I ».

#### Article 18

L'ajout de la notion « en principe » enlève tout effet contraignant à la phrase introductive. Soit la notion est simplement supprimée, soit elle est supprimée et le texte est complété par la mention des hypothèses où la commune et son bureau d'études peuvent retenir une autre échelle pour les planches graphiques du dossier.

#### Article 19

Il n'est pas précisé quels sont les plans directeurs visés qui peuvent se substituer au schéma directeur circonscrit dans les articles précédents.

Dans la mesure où il s'agit des plans directeurs de la loi précitée du 21 mai 1999, la disposition est superfétatoire puisque l'aménagement communal doit s'intégrer dans l'aménagement du territoire national. Dans ces conditions, il échet tout au plus de retenir qu'en cas d'existence d'un plan directeur arrêté en exécution de la loi de 1999 les plans d'aménagement général des communes doivent en tenir compte au niveau de la planification locale (cf. art. 8, paragraphe 5 et art. 9, paragraphe 5 de la loi précitée du 21 mai 1999), par exemple en se référant aux exigences du plan directeur pour présenter le schéma directeur.

## Articles 20 et 21

Sans observation, sauf l'obligation de tenir compte de la date d'entrée en vigueur de la modification en projet de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour fixer définitivement la date de la prise d'effet du règlement en projet.

## Article 22

Comme l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> dispose que l'annexe fait partie intégrante, le renvoi y relatif qui figure derrière la formule exécutoire est superfétatoire et doit être supprimé.

## Annexe

L'observation faite à l'endroit de l'article 17 vaut également pour l'intitulé de l'Annexe.

Pour rester en phase avec la terminologie de la réglementation routière, il y a lieu

- d'employer le terme « arrêt d'autobus »;
- de remplacer « réseau motorisé » par la notion courante « réseau routier », alors que les voies publiques ouvertes à la circulation publique sont en principe également accessibles aux piétons et aux cyclistes;
- d'échanger les termes « aire de stationnement » par « aire de parcage ».

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que l'exploitant ferroviaire distingue entre les gares et les arrêts ferroviaires. Par ailleurs, le Code de la route retient à son tour la notion de gare routière.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 juin 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder