

## Projet de règlement grand-ducal

**modifiant le plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays arrêté par le Conseil de Gouvernement en date du 4 août 1978 et déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 25 août 1978.**

---

### Avis du Conseil d'État

(25 novembre 2014)

Par dépêche du 4 juillet 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, qui a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que plusieurs planches cartographiques destinées à situer géographiquement le projet de plan d'aménagement partiel (PAP) à modifier et à indiquer graphiquement les modifications concernées.

Les avis de la Chambre des salariés et du Syvicol ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 8 juillet 2014.

Par deux dépêches datées respectivement au 19 septembre 2014 et au 15 octobre 2014, le Conseil d'État s'est encore vu communiquer l'avis de la Chambre de commerce et une délibération du Conseil communal de Bettembourg du 11 juillet 2014 relative à la modification du PAP dont question dans l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis.

L'avis de la Chambre des métiers a été transmis au Conseil d'État par dépêche du 23 octobre 2014.

Dans la lettre de saisine du 4 juillet 2014 il est question de la consultation des chambres professionnelles, du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et du Syvicol. Au moment de l'adoption du présent avis les prises de position des instances consultées autres que la Chambre de commerce, la Chambre des métiers, la Chambre des salariés et le Syvicol, ne sont pas encore parvenues au Conseil d'État.

### Considérations générales

À la lecture de l'exposé des motifs, le Conseil d'État croit comprendre que la commune de Bettembourg entend procéder à une modification ponctuelle de son plan d'aménagement général, en ce qui concerne plus particulièrement le lieu-dit « Scheleck – 3 » aux fins de l'adoption du plan

d'aménagement partiel requis pour pouvoir y autoriser l'implantation d'une surface commerciale de la distribution.

Concernant les détails fournis par les auteurs au sujet des arrangements trouvés au niveau gouvernemental et faisant intervenir non moins de quatre ministères différents, le Conseil d'État n'entend pas se prononcer ni sur les questions d'opportunité sous-jacentes à ces accords ni sur le bien-fondé juridique de ceux-ci, à défaut de disposer des éléments d'information et des pièces écrites documentant les arrangements en question et leur bien-fondé légal.

Son analyse se limitera à examiner si les conditions de modification du plan d'aménagement partiel déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 25 août 1978 répondent aux exigences légales et aux formalités procédurales prescrites pour leur adoption.

Il convient de noter que le règlement grand-ducal du 25 août 1978 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays a eu pour base légale l'article 12 de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Aux termes de l'article 15 de la même loi, les projets d'aménagement communaux établis conformément à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes doivent être conformes aux plans d'aménagement partiel et global déclarés obligatoires dans les conditions dudit article 12.

Selon l'article 28 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, « Les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi [précitée] du 20 mars 1974 et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables. S'ils sont précisés, complétés, modifiés ou abrogés, la procédure prescrite pour l'élaboration des plans d'occupation du sol, prévue par la présente loi, est applicable ».

La loi précitée du 21 mai 1999 a, à son tour, été abrogée et remplacée par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. D'après l'article 31, paragraphe 1<sup>er</sup> de la nouvelle loi de 2013, les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi précitée du 20 mars 1974 continuent à produire leurs effets.

Quant aux conditions de modification de ces plans d'aménagement, l'absence à ce sujet d'autres précisions dans la loi du 30 juillet 2013 soulève le problème si le prescrit réglementaire édicté avant l'entrée en vigueur de celle-ci, peut continuer à être modifié au-delà de cette entrée en vigueur. En effet, il faut s'interroger sur la légalité d'une modification du plan d'aménagement partiel de 1978 et assimilé à un plan d'occupation du sol en vertu de l'article 28 de la loi précitée du 21 mai 1999, alors que, contrairement à la loi de 1999, la loi de 2013 prévoit certes le maintien en vigueur des plans d'aménagement arrêtés sous l'empire de la loi de 1974 et des plans d'occupation du sol arrêtés sous celui de la loi de 1999, mais reste muette sur la possibilité de procéder à des modifications des plans venus à existence avant sa prise d'effets, contrairement aux dispositions explicites de la loi précitée du 21 mai 1999. Le Conseil d'État note encore que le Gouvernement a pris l'initiative dans le cadre du projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 6694) d'ajouter une disposition (cf. art. 3 du projet de loi) prévoyant

formellement la possibilité de modifier ou d'abroger les plans en question, précisément avec l'argument qu'il s'agit en la matière d'éviter toute insécurité juridique. Dans les conditions données, le Conseil d'État entend réserver sa position sur la légalité de la modification prévue qui lui semble problématique en l'absence de la précision textuelle en projet.

Les auteurs du règlement grand-ducal en projet entendent procéder à une modification ponctuelle du plan d'aménagement partiel déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 25 août 1978. Pour autant que la modification du plan d'aménagement partiel de 1978 soit légalement possible, le Conseil d'État renvoie aux termes du paragraphe 3 de l'article 15 de la loi précitée du 30 juillet 2013, qui dispose que les modifications ponctuelles des plans d'occupation du sol, auxquels le plan de 1978 se trouve assimilé, ces modifications ponctuelles sont censées ne pas mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan concerné ni grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Le dossier soumis au Conseil d'État ne contient guère d'éléments d'information permettant d'établir si les conditions légales précitées sont remplies dans le cas de l'espèce. Or, le Conseil d'État croit pouvoir déduire tant du matériel cartographique joint au projet de règlement grand-ducal que de la délibération du conseil communal de Bettembourg lui communiquée le 15 octobre 2014, que la modification du plan d'aménagement partiel de 1978 se borne à soustraire à la superficie couverte par ce plan les parcelles portant les numéros cadastraux 1838/9306, 1838/9304, 1838/9891 et 1922/10001. De la sorte, il peut être admis, sous la réserve qui précède, que les critères légaux de la modification ponctuelle sont réunis.

Quant à la procédure qui est dans ces conditions prévue pour les modifications ponctuelles d'un plan d'aménagement partiel selon la loi de 1974, les dispositions des alinéas 2 et 3 du paragraphe 3 de l'article 15 précité sont applicables.

Ainsi, l'initiative de la modification ponctuelle du plan intervient par une décision du Gouvernement en conseil, qui est publiée sous forme abrégée au Mémorial, insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg et qui a pour objet de transmettre à la (ou aux) commune(s) concernée(s) le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement. La ou les communes concernées disposent de deux mois pour se prononcer, et le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions établit un rapport de synthèse des observations qui lui sont parvenues dans le délai précité. Le rapport est à joindre au projet de modification éventuelle et le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations en question. Il appartient ensuite au Gouvernement en conseil de décider du sort du dossier, dont notamment la décision d'engager la procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal déclarant obligatoire la modification ponctuelle à apporter au plan d'occupation du sol, voire dans le cas de l'espèce, au plan d'aménagement partiel.

Le Conseil d'État constate que le dossier qui lui a été soumis le 4 juillet 2014 ne contient aucun des documents de procédure visés ci-avant, abstraction faite de la délibération du conseil communal de Bettembourg du 11 juillet 2014, aux termes de laquelle le conseil communal émet un avis favorable au sujet de la modification ponctuelle du plan d'aménagement

partiel concerné et précise que cette modification consiste à en exclure les parcelles cadastrales nommément indiquées dans la délibération et reprises comme telles sur les planches cartographiques communiquées au Conseil d'État avec le projet de règlement sous examen.

Il n'est dès lors pas possible au Conseil d'État de vérifier si les formalités procédurales prévues par l'article 15 de la loi précitée du 30 juillet 2013 ont été intégralement respectées.

## **Examen des articles**

### Intitulé

Lorsqu'un texte normatif se trouve à l'état de projet, il ne comporte pas d'indication au sujet de sa date, de par nature inconnue avant la signature du Grand-Duc.

Par ailleurs, au regard de l'article 15 de la loi précitée du 30 juillet 2013 et nonobstant la réserve formulée dans le cadre des considérations générales sur la légalité de la démarche prévue, l'objet du règlement grand-ducal en projet n'est pas de modifier le plan d'aménagement partiel déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal précité du 25 août 1978, mais bien de déclarer obligatoire cette modification. L'intitulé est à adapter en ce sens.

Il y a en outre lieu de citer correctement l'intitulé du règlement grand-ducal précité du 25 août 1978.

### Préambule

Au niveau du fondement légal seule la loi précitée du 30 juillet 2013 peut servir de base légale, toujours sous réserve des observations formulées au sujet de la légalité de la démarche sous examen. Étant donné que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne fournit par contre pas de base juridique au règlement grand-ducal en projet, il y a lieu d'en faire abstraction.

Un acte normatif ne peut jamais servir de base légale à un autre acte de même rang dans la hiérarchie des normes. Il convient de supprimer dès lors aussi le visa relatif au règlement grand-ducal précité du 25 août 1978.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 15 de la loi précitée du 30 juillet 2013 ne qualifie pas d'avis les observations que peuvent émettre les communes. Le Conseil d'État propose par conséquent d'écrire :

« Vu la délibération du conseil communal de Bettembourg du 11 juillet 2014 ; »

Au regard des exigences légales susmentionnées, le Conseil d'État considère l'obligation de recueillir les observations dont question à l'article 15 de la loi de 2013 comme remplies à partir du moment où la ou les communes territorialement concernées se sont prononcées. Le visa suivant celui relatif à la délibération du conseil communal de Bettembourg et évoquant des observations non autrement précisées, est dès lors à supprimer.

L'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire n'étant pas non plus requis, le visa afférent s'avère superfétatoire et doit également être supprimé.

Par contre, le préambule omet d'évoquer les avis des chambres professionnelles consultées, dont question dans la lettre de saisine du 4 juillet 2014. Il y a lieu d'ajouter un visa relatif aux avis en question, tout en tenant compte des prises de position parvenues au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal sera soumis à la signature du Grand-Duc, et de mentionner, le cas échéant, dans un autre visa celles non encore transmises au Gouvernement à ce moment malgré la demande qui en a été faite aux chambres professionnelles visées.

Dans le dernier visa, il y a lieu d'écrire « ... Gouvernement en conseil ».

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

Compte tenu du fait que le dispositif du règlement grand-ducal en projet ne se compose que de deux articles, il est superfétatoire de prévoir un intitulé pour l'article sous examen.

Tout en renvoyant à son observation afférente concernant l'intitulé, le Conseil d'État rappelle que l'objet du règlement grand-ducal en projet se limite à déclarer obligatoire la modification du plan d'aménagement partiel visé.

Il propose de réserver le libellé suivant à l'article sous examen :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Est déclarée obligatoire l'exclusion du plan d'aménagement partiel, antérieurement déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 25 août 1978 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays, des parcelles cadastrales 1838/9306, 1838/9304, 1838/9305, 1922/9891 et 1922/10001, telles que indiquées sur les plans en annexe. »

#### Article 2

Le Conseil d'État rappelle son observation à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup> et demande de supprimer l'intitulé de l'article sous examen dont le contenu et la forme ne donnent pas lieu à d'autres observations.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2014

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen