

Projet de loi

portant modification :

- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
- c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
- d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
- h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
- j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- k) de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois

et abrogation de :

- a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
- b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

Avis du Conseil d'État

(3 avril 2015)

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 18 juillet 2014, le Conseil d'État a été saisi du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Par une autre dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 27 mars 2015, le Conseil d'État a été saisi d'amendements gouvernementaux concernant l'article 33 du projet de loi et portant introduction dans le projet de loi d'un nouvel article 33*bis*.

Par une dépêche du 1^{er} avril 2015, l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers au sujet du projet de loi a été communiqué au Conseil d'État. À la date de l'adoption du présent avis, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics demandé aux termes de la lettre de saisine n'est pas encore parvenu au Conseil d'État.

Dans la dépêche précitée du 27 mars 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a par ailleurs signalé au Conseil d'État que certaines communes ont procédé en 2013 à la prorogation des délais pour la refonte de leurs plans d'aménagement général pour une durée de deux années à partir de la date de la délibération afférente du conseil communal, sans profiter du délai maximal prévu par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, c'est-à-dire jusqu'au 8 août 2015. Les plans d'aménagement généraux de ces communes risquent donc de devenir caducs avant le 8 août 2015 par l'effet de l'article 108, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État comprend la légitimité de ces considérations et partage l'avis du Gouvernement que, dans ces circonstances, il est indiqué de procéder sans autre délai à la modification de l'article 108, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004 afin d'éviter la caducité des plans d'aménagement communaux. Il reprend en conséquence la suggestion de scinder le projet de loi sous rubrique en deux parties et de donner son avis sur les dispositions faisant l'objet des amendements gouvernementaux précité, tout en se réservant le droit d'émettre ultérieurement un avis sur les autres dispositions du projet de loi, lequel gardera son intitulé actuel.

Le projet de loi nouveau, tel que résultant de la scission proposée, comportera deux articles, reprenant respectivement les dispositions des articles 33 et 33*bis* du projet de loi actuel et portera l'intitulé suivant :

« Projet de loi portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. »

Examen des amendements

L'article 33 du projet de loi actuel, tel qu'il résulte de l'amendement gouvernemental précité, appelé à devenir l'article 1^{er} du nouveau projet de loi, donne lieu aux considérations ci-après.

Il tend à modifier l'article 108, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004, en remplaçant globalement le paragraphe 1^{er} actuel par un paragraphe 1^{er} nouveau. Le Conseil d'État note que le texte de l'alinéa 1^{er} du nouvel article 108, paragraphe 1^{er}, est absolument identique au texte de l'alinéa 1^{er} actuel qu'il est censé remplacer. Il note encore que l'actuel alinéa 3 ne figure plus dans le nouveau paragraphe 1^{er}.

L'article 108, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur actuelle, résulte de la loi du 19 juillet 2005 portant modification 1. de la loi du 19 juillet 2004

concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 2. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 3. de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire; 4. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

L'article 108, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, actuel, oblige les communes à remplacer, sous peine de caducité, leurs plans d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, actuellement abrogée, par des plans d'aménagement général refondus, conformes à la loi précitée du 19 juillet 2004. La date-limite pour boucler cette opération d'envergure est actuellement fixée au 8 août 2013, avec la possibilité de la reporter, sous certaines conditions, jusqu'au 8 août 2015 au plus tard.

Du fait que, sur les 105 communes, une quinzaine environ disposent à l'heure actuelle d'un plan d'aménagement général qui est conforme à la loi précitée du 19 juillet 2004, il est impérieux d'accorder aux autres communes un délai supplémentaire pour procéder à la mise en conformité de leurs plans d'aménagement général, sans que ceux-ci ne deviennent caducs. À cet effet, le texte sous avis prévoit de modifier l'article 108, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 en reportant au 8 août 2018 la date-limite du 8 août 2013, laquelle, en tenant compte de la faculté légale de prorogation, doit se lire comme étant le 8 août 2015.

Cette modification n'appelle pas d'observation.

Le Conseil d'État note que, par rapport au texte actuellement en vigueur, la faculté de prorogation de l'échéance de la date-limite pour une durée maximale de deux années, n'est plus prévue. Cette faculté est inscrite à l'article 108, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, actuel, dont le Conseil d'État a noté plus haut la suppression pure et simple. Comme cette suppression n'est expliquée nulle part, le Conseil d'État est à se demander si elle est réellement voulue par les auteurs ou si elle est d'origine accidentelle. À cet égard, il se permet par ailleurs de douter que le nouveau délai de trois années supplémentaires, à accorder par la modification en projet, soit suffisant pour permettre aux communes de mener à bien l'énorme tâche qu'il leur reste à accomplir.

Parallèlement à la susdite modification de la date-limite, les auteurs prévoient « d'assouplir la sanction » frappant les plans d'aménagement général communaux qui, à l'échéance fixée, ne seront toujours pas conformes à la loi précitée du 19 juillet 2004.

D'après le nouvel article 108, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, en projet, l'échéance de la nouvelle date-limite du 8 août 2018, n'entraînera plus, comme c'est le cas actuellement, la caducité des plans d'aménagement général, version 1937, qui n'auront pas été refondus pour être mis en conformité avec loi précitée du 19 juillet 2004. Mais elle entraînera pour eux l'immutabilité jusqu'au moment de leur refonte ainsi que l'inaptitude à servir de base à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». La teneur de la nouvelle disposition en projet est la suivante : « À défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues à l'alinéa précédent, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un

plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, jusqu'à la refonte complète. »

Une disposition analogue figurait déjà à l'article 1^{er} du projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 6694). Elle était destinée à remplacer l'article 19, paragraphe 6, de la loi précitée du 30 juillet 2013 et s'appliquait aux plans d'aménagement général qui, après un délai de quatre ans, ne seraient pas conformes aux prescriptions de plans sectoriels déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. La teneur de la disposition en question était la suivante : « À défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues au paragraphe précédent, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'un plan ou projet de plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, jusqu'à la mise en conformité. »

Dans son avis du 18 novembre 2014 (doc. parl. n° 6694^t) relatif au projet de loi précité, destiné à modifier la loi précitée du 30 juillet 2013, le Conseil d'État s'était formellement opposé à la disposition citée. Il avait écrit ce qui suit : « Le Conseil d'État se doit de relever le libellé malencontreux de la nouvelle version du paragraphe 6 qui, prise à la lettre, interdit les modifications du plan d'aménagement général nécessaires pour rendre celui-ci conforme aux exigences du plan directeur sectoriel. Il note en plus que l'interdiction faite de la façon aux communes d'exécuter leurs obligations légales qui se dégagent tant de la prérogative que leur accorde la Constitution de gérer leurs intérêts propres, que des exigences que leur impose la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement des communes et le développement urbain, s'avère contraire au principe de l'autonomie communale, en empêchant les communes d'assumer leurs responsabilités qui résultent de cette autonomie. Dans ces conditions, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au nouveau texte prévu. »

L'opposition formelle précitée reposait sur deux arguments : d'une part, la contrariété de la disposition en projet au principe de l'autonomie communale et, d'autre part, la formulation malencontreuse du texte proposé.

Le Conseil d'État note que la disposition proposée par le texte sous revue, malgré son analogie textuelle avec la disposition à laquelle il s'était opposé, s'inscrit dans un contexte différent de celui dans lequel s'inscrivait la disposition réprouvée.

En effet, la loi précitée du 12 juin 1937 a été abrogée par la loi précitée du 19 juillet 2004 et les plans d'aménagement général basés sur la loi de 1937, qui se trouvaient en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 2004, sont temporairement maintenus en vigueur par une disposition transitoire de cette loi. Force est de constater que le système conceptuel relatif à l'aménagement communal, ayant servi de fondement à la loi de 1937 est fondamentalement différent de celui qui sous-tend la loi de 2004. De même, la nature juridique et l'agencement, notamment hiérarchique, des différents instruments normatifs de l'aménagement communal conçus par la loi de 1937 diffèrent eux aussi radicalement de ceux mis au point par la loi de 2004. Il s'ensuit que les plans d'aménagement général, version 1937, constituent des corps normatifs étrangers, difficilement conciliables avec le système conceptuel et avec le

cadre juridique mis en place par la loi de 2004. La situation décrite appelle comme corollaire que les plans d'aménagement général, version 1937, doivent, aussitôt que possible, être effacés et remplacés par les instruments normatifs créés par la loi précitée du 19 juillet 2004. Mais, étant donné qu'un grand nombre de projets d'aménagement général communaux sont toujours fondés sur la loi de 1937 et qu'il faut du temps pour accomplir sereinement leur transition vers les instruments normatifs créés par la loi de 2004, le Conseil d'État comprend que les auteurs veuillent éviter la sanction drastique consistant en la caducité pure et simple des instruments, version 1937, qui, à l'échéance de la date-limite, ne se trouveraient toujours pas en conformité avec la loi de 2004. Il comprend aussi que la solution proposée par les auteurs aura l'avantage d'éviter aux communes le risque de se trouver à un certain moment dépourvues d'un plan d'aménagement général avec tous les blocages juridiques que cela comporterait, dont particulièrement celui consistant dans les difficultés pour les autorités communales de délivrer dans ces conditions des autorisations de bâtir.

La disposition sous revue a pour objet d'assurer la transition du régime légal abrogé par la loi précitée du 19 juillet 2004 vers le nouveau régime légal mis en place par cette même loi. L'objet de la disposition critiquée dans l'avis précité du Conseil d'État du 18 novembre 2014 consistait, par contre, à assurer la conformité des plans d'aménagement général avec les prescriptions des plans sectoriels déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. La disposition critiquée avait donc vocation à s'appliquer indistinctement et sans limite temporelle à tous les projets d'aménagement général, versions 1937 et 2004 confondues, qui, à l'avenir se seraient trouvés en contradiction avec les prescriptions d'un plan sectoriel déclaré obligatoire, alors que la disposition sous avis aura vocation à s'appliquer exclusivement aux seuls plans d'aménagement particuliers, version 1937, tant que ceux-ci n'auront pas été remplacés par des projets d'aménagement général, version 2004.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État n'entend pas s'opposer formellement à la disposition sous revue, au motif que celle-ci serait contraire au principe de l'autonomie communale. En effet, la disposition sous revue n'est pas de nature à constituer durablement une entrave aux communes les empêchant d'exercer, de manière responsable, les compétences qui leur sont conférées par la Constitution et par la loi précitée du 19 juillet 2004, mais leur est au contraire utile pour passer sans heurts majeurs du régime juridique découlant de la loi précitée, actuellement abrogée, du 12 juin 1937 vers le régime mis en place par la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État doit cependant s'opposer formellement au libellé du texte proposé en raison des critiques à l'encontre du texte déjà soulevées dans son avis précité du 18 novembre 2014, dans la mesure où cette formulation confère au texte une incohérence constituant une insécurité juridique. Cette opposition formelle n'a pas lieu d'être si la Chambre des députés est d'accord à reprendre le texte libellé comme suit :

« À défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues à l'alinéa 2, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général, sauf la refonte complète conformément au paragraphe 1^{er}, ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier

« nouveau quartier » ne peut plus être entamée, avant cette refonte complète. »

*

L'article 33bis, tel qu'il est introduit dans le projet de loi actuel par l'amendement gouvernemental précité, et qui est appelé à devenir l'article 2 du nouveau projet de loi, donne lieu aux considérations ci-après.

Il a pour objet de supprimer purement et simplement l'article 108, paragraphe 3, actuel, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette dernière disposition traite de la mise en conformité des règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, version 1937, avec les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004. Elle prévoit, sous peine de caducité de ces règlements que ceux-ci doivent avoir été mis en conformité avec les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004, avant la date-limite précitée du 8 août 2013, laquelle date-limite pouvait sous certaines conditions être reportée au 8 août 2015 au plus tard.

Par l'abrogation de la disposition précitée avant l'échéance fatidique, la caducité des règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, entrés en vigueur sous l'empire de l'article 52 de la loi précitée du 12 juin 1937, actuellement abrogée, est évitée et ces règlements pourront continuer à s'appliquer sans limite temporelle.

De l'argumentaire des auteurs, le Conseil d'État croit comprendre que, sur le plan pratique, il n'existe pas d'inconvénient majeur à ce que les communes exécutent leurs plans d'aménagement général, même ceux basés sur la loi précitée du 19 juillet 2004, moyennant leurs anciens règlements sur les bâtisses, les voies publique et les sites, version 1937. Sur le plan juridique, la solution préconisée par les auteurs n'est pas contraire à l'article 38 de la loi précitée du 19 juillet 2004, en vertu duquel, « chaque commune est tenue d'édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ». L'obligation de remplacer les anciens règlements par des règlements nouveaux découle en effet, non pas de l'article 38 précité, mais de l'actuel article 108, paragraphe 3, dont l'abrogation est proposée. Il appartient dans tous les cas à l'autorité ministérielle de tutelle de vérifier, avant d'accorder son approbation à un plan d'aménagement général basé sur la loi précitée du 19 juillet 2004, que la concordance entre le contenu du plan d'aménagement général à approuver et le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites est effectivement assurée sur tous les points.

Ces observations faites, le Conseil d'État peut se rallier à la modification proposée par l'article 33bis sous revue, ceci d'autant plus que la caducité qu'encourent les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites par application de la législation actuelle, risque d'engendrer des conséquences disproportionnées.

*

À la suite des considérations qui précèdent, le Conseil d'État propose le texte suivant :

PROJET DE LOI
portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004
concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Art. 1^{er}. L'article 108, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifié comme suit :

« (1) Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte complète conformément à la présente loi.

Les projets d'aménagement général faisant l'objet de la refonte complète, prévus à l'alinéa 1^{er}, doivent être soumis à l'accord du conseil communal conformément à l'article 10, alinéa 2, jusqu'au 8 août 2018.

À défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues à l'alinéa 2, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général, sauf la refonte complète conformément au paragraphe 1^{er}, ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, avant la refonte complète. »

Art. 2. L'article 108, paragraphe 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004 est abrogé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 avril 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker