

Projet de règlement grand-ducal

concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général

Avis du Conseil d'État

(15 juillet 2016)

Par dépêche du 13 janvier 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact. Le commentaire des articles a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 6 avril 2016.

Selon la lettre de saisine, les avis « des chambres professionnelles » ont été demandés, sans qu'il ait été précisé quelles chambres professionnelles ont été consultées. Au moment de l'adoption du présent avis, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 7 et 26 avril 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général a pour objet de mettre en œuvre le nouvel article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain tel qu'il se trouve actuellement en procédure. En effet, le projet de loi dite « Omnibus » (doc. parl. n° 6704) prévoit à son article 4 de modifier l'article 7, paragraphe 2, de la loi précitée de 2004 :

« Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose :

- a) d'une analyse de la situation existante ;
- b) d'un concept de développement ;
- c) de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36. »

L'article 4 du projet de loi a donc pour objet de réduire les impératifs auxquels doit répondre l'étude préparatoire servant de base à l'élaboration d'un projet d'aménagement général. Ainsi, comme le Conseil d'État l'a relevé dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015, « le texte en projet

se contente-t-il d'une « analyse de la situation existante » et n'insiste plus à ce que l'analyse soit 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. Le texte en projet renonce encore à imposer la détermination d'une stratégie de développement à court, moyen et long terme, développée à partir du contexte national et régional de l'aménagement du territoire et d'options politiques spécifiques à la commune, ainsi qu'à l'élaboration de propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette stratégie ».

Examen des articles

Articles 1^{er} à 6

Sans observation.

Article 7

L'article 7 précise que le « schéma directeur a pour objet de préciser et de compléter les concepts établis en vertu des articles 9 à 11 ». Le Conseil d'État constate que le renvoi aux articles 9 à 11 du règlement grand-ducal sous avis est erroné et qu'il y a dès lors lieu de le corriger.

Articles 8 à 11

Sans observation.

Article 12

L'article 12 dispose que le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune « devient caduc le 8 août 2018 ». L'exposé des motifs observe dans ce contexte qu'il est « proposé d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 2004 en y précisant que le règlement grand-ducal du [28] juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune devient caduc le 8 août 2018. »

Le Conseil d'État constate d'abord que 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 a déjà été abrogé par le règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2011. Ensuite, le Conseil d'État estime que l'article 12, sous sa forme actuelle, n'est pas clair et risque de conduire à des interprétations juridiques divergentes, voire à une insécurité juridique. Ainsi, deux règlements grand-ducaux, à savoir le règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2011 et le projet de règlement grand-ducal sous revue – à partir de son entrée en vigueur –, s'appliqueront simultanément jusqu'à la date du 8 août 2018 que les auteurs ont déterminée comme date butoir à partir de laquelle le règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2011 devient caduc. Au commentaire des articles les auteurs expliquent qu'une telle disposition « permet aux communes qui sont sur le point d'achever une étude

préparatoire de ne pas devoir procéder à des restructurations et modifications onéreuses » et qu'elle « permet aux communes qui ne sont qu'au début de l'élaboration d'une étude préparatoire de profiter sans délai de cette simplification administrative ». Toutefois, le texte du règlement grand-ducal sous revue n'explique pas à quel moment de la procédure se situe le « début de l'élaboration » ou « le point d'achever ». Le Conseil d'État comprend que les communes auraient ainsi le choix d'élaborer ou de continuer à élaborer les études préparatoires soit sous l'empire du règlement grand-ducal précité de 2011 soit sous l'empire du règlement grand-ducal sous revue à partir de sa mise en vigueur. Cette façon de procéder risque de créer des situations juridiques délicates que les auteurs devraient chercher à éviter, ceci d'autant plus que cette modification du règlement grand-ducal sous rubrique intervient à un moment où la plupart des communes a déjà entamé la procédure d'élaboration d'un projet d'aménagement général.

Par ailleurs, le Conseil d'État ne peut pas s'accommoder de l'emploi de la formule « le règlement grand-ducal (...) devient caduc le 8 août 2018 ». Cette formule suggère en fait que le règlement grand-ducal restera en vigueur, même au-delà de la date du 8 août 2018, mais qu'il ne produira plus aucun effet juridique après cette date. Il s'agit donc d'une abrogation implicite que le Conseil d'État ne pourrait accepter dans cette forme. Voilà pourquoi, il insiste à ce qu'il soit procédé à une abrogation ou une modification formelle, soit intégralement soit partiellement, des actes ou dispositions en cause.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

L'emploi de tirets est à écarter. La référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Article 3

Au point 1, premier tiret, il y a lieu d'écrire « ... la commune est confrontée » et au deuxième tiret, « loi du 30 juillet 2013 » au lieu de « loi du 30 juillet 2013 ». L'énumération devrait se terminer par un seul point final.

Au point 2, deuxième tiret, il faut laisser un espace entre le chiffre « 38 » et le mot « de » afin d'écrire « articles 20 et 38 de la loi ».

Article 9

Aux paragraphes 1^{er} et 2, le mot « Annexe » s'écrit en lettres minuscules.

Au paragraphe 1^{er}, étant donné qu'une annexe fait de par sa nature partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée et que dans le dispositif il doit nécessairement y être renvoyé, il est superflu de prévoir le bout de phrase « ... fait partie intégrante du présent règlement ».

Article 11

Il y a lieu d'écrire « Chapitre 3 - Dispositions finales ».

Les auteurs proposent d'écrire « la loi précitée du 19 juillet 2004 ». Le Conseil d'État, considérant que la loi n'a été citée qu'au préambule du règlement grand-ducal sous avis, demande d'écrire :

« loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

Articles 12 et 13

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Si les auteurs veulent toutefois recourir à un tel procédé, chaque article du dispositif devra alors être muni d'un intitulé propre.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes