

Projet de règlement grand-ducal

concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

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 règlement grand-ducal en projet est destiné à remplacer le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Sa base légale est inscrite à l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le Conseil d'État observe que la loi en projet dite « Omnibus » (doc. parl. n° 6704), qui se trouve encore en procédure, entend modifier le libellé de l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée de 2004.

Le règlement grand-ducal en projet a pour objet de redresser certaines incohérences de texte par rapport au règlement grand-ducal en vigueur et d'alléger, voire de simplifier son contenu.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend la formulation exacte de l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le Conseil d'État demande de supprimer cet article qui est superfétatoire. De plus, il rend attentif au fait que la loi en projet dite « Omnibus » (doc. parl. n° 6704) prévoit de

modifier l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004 et d'écrire :

« Le plan d'aménagement général d'une commune se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique qui se complètent réciproquement. »

Articles 2 à 7

Sans observation.

Article 8

L'article 8 introduit la possibilité de définir des « zones spéciales ». Les auteurs estiment que cette dénomination permettra de garantir une meilleure lisibilité des plans d'aménagement général (PAG). Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à cette disposition.

Articles 9 à 24

Sans observation.

Article 25

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État se demande si les auteurs ont bien voulu limiter les dispositions afférentes aux zones définies aux articles 9 à 23, en excluant donc expressément les zones de jardins familiaux prévues à l'article 24. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu d'écrire « articles 9 à 24 ».

Article 26

Sans observation.

Article 27

Le libellé de l'article 27 réagit à l'évolution de la jurisprudence en précisant que les valeurs moyennes des coefficients sont à respecter pour l'ensemble des fonds couverts par un même degré d'utilisation du sol et que ces valeurs peuvent être dépassées pour certains lots ou parcelles. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à cette disposition.

Article 28

Sans observation.

Article 29

L'article 29 a été modifié afin de permettre dans des zones d'aménagement différé certains travaux de moindre envergure ainsi que certains équipements collectifs et publics sans devoir passer par une modification du PAG. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 30

L'article 30 fusionne les zones d'urbanisation prioritaire de types 1 et 2 et fixe le délai pour urbaniser les fonds concernés à douze ans à partir de l'entrée en vigueur du PAG. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à cette disposition.

Article 31

Sans observation.

Article 32

L'article 32 dispose que les couloirs et espaces réservés soit à des projets d'infrastructures de circulation ou de canalisation, soit à l'écoulement et à la rétention des eaux pluviales doivent être gardés libres de toute construction. Le dernier alinéa de l'article 32 dispose que « dès que les travaux visés à l'alinéa premier sont réalisés » les prescriptions ne produiront plus d'effets.

Le Conseil d'État estime que cette disposition est source d'insécurité juridique et demande de la préciser, étant donné que la formule « dès que les travaux... sont réalisés » est imprécise en ce qu'elle ne précise pas le moment à partir duquel les travaux peuvent être considérés comme « réalisés ».

Articles 33 à 39

Sans observation.

Articles 40 et 41

Les articles 40 et 41 entendent régler la transition du régime réglementaire en vigueur et l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet. D'une part, selon le commentaire des articles, les auteurs entendent permettre « aux communes qui disposent d'un plan d'aménagement général « mouture 2004 » ou « mouture 2011 » de ne pas devoir procéder à des restructurations onéreuses en cas de modifications ponctuelles notamment ». D'autre part, ils veulent faire en sorte que les communes puissent ou bien profiter sans délai des nouvelles dispositions du règlement grand-ducal en projet si elles ne sont qu'au début de l'élaboration d'un projet d'aménagement général, ou bien continuer à finaliser la refonte de leur plan d'aménagement général sur la base du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

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. Les communes auraient ainsi le choix d'élaborer ou de continuer à élaborer leurs plans d'aménagement général 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.

Le Conseil d'État estime que 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, le Conseil d'État 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), ...).

Le paragraphe se distingue par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations, et qui consiste à faire suivre les chiffres d'un point.

À travers tout le texte, il convient par ailleurs de remplacer le signe « % » par la locution « pour cent » et de laisser un espace entre le chiffre précédant le signe « m² » lequel devrait en outre s'écrire « m² ».

Préambule

Au visa indiquant la base légale du projet de règlement sous revue, il suffit d'écrire « Vu l'article 9 de la loi ... », la mention du paragraphe précis afférent étant superfétatoire. Il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte référé et non pas leur division.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, le mot « Annexe » s'écrit en lettres minuscules et, 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 9

Lorsqu'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article doit figurer sous un paragraphe, y compris les alinéas 1^{er} à 3.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, (alinéa 5 selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « maison unifamiliale ».

Article 14

À l'alinéa 3, il est indiqué de remplacer les mots « alinéa précédent » par « alinéa 2 », car l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Aux alinéas 6 et 7, il faut écrire « à l'alinéa 2 » à la place de « au deuxième alinéa ».

Article 20

En début des alinéas 2 et 3, il est suggéré de supprimer les termes « (1) » et « (2) », car ces derniers renvoient à une division de l'article en paragraphes. Or, s'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article doit figurer sous un paragraphe, y compris l'alinéa 1^{er}.

Article 25

À l'alinéa 1^{er}, les termes « du présent règlement » sont à omettre. Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte.

À l'alinéa 3, il est indiqué de remplacer les mots « alinéa qui précède » par « alinéa 2 », le terme « Annexe » est à écrire avec une lettre initiale minuscule et le bout de phrase « ... fait partie intégrante du présent règlement » est superfétatoire et est dès lors à omettre.

Article 30

À l'alinéa 2, il faut écrire « douze ans » à la place de « 12 ans ».

À l'alinéa 3, il est indiqué de remplacer les mots « alinéa précédent » par « alinéa 2 ».

Article 32

Aux alinéas 2 et 3, il faut écrire « alinéa 1^{er} » à la place de « alinéa premier ».

À l'alinéa 3, il est indiqué de remplacer les mots « alinéa précédent » par « alinéa 2 ».

Articles 40 et 41

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