

Projet de règlement grand-ducal

rendant obligatoire une troisième modification du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs »

Avis du Conseil d'État

(29 septembre 2020)

Par dépêche du 10 mars 2020, 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'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, le texte coordonné du règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », que le règlement en projet tend à modifier, ainsi que les plans afférents et les documents relatifs aux procédures prévues à l'article 18 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et à l'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les avis des chambres professionnelles et du Syndicat intercommunal des villes et communes luxembourgeoises, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du 14 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Aménagement du territoire.

L'amendement unique porte sur la partie graphique du règlement en projet et était accompagné d'un commentaire, de la version coordonnée de la partie graphique, du texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit avec son exposé des motifs et commentaire des articles, ainsi que d'un rapport rectifié du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions sur les avis et observations reçues dans le cadre de l'enquête publique.

Considérations générales

Le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », ci-après « POS », a été déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs ». Il a fait l'objet de deux modifications.

Le projet de la troisième modification sur le territoire de la commune de Niederanven concerne les parties graphique et écrite du POS et se

concentre au niveau de deux sites. Il vise à permettre le réaménagement de l'échangeur « Héienhaff », le développement de l'aéroport ainsi qu'une adaptation locale du zonage permettant l'affectation des terrains à leur utilisation réelle.

En date du 26 juillet 2019, le Gouvernement en conseil a décidé de transmettre par voie électronique le projet de troisième modification du POS au Collège des bourgmestre et échevins de la commune de Niederanven ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire afin de permettre le lancement de la procédure de consultation du public telle que prévue par l'article 18 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Cette décision a été publiée sous forme abrégée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ainsi que dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg¹.

Une lettre recommandée avec accusé de réception datée du 26 août 2019 a été envoyée aux collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées afin de les informer de l'envoi du projet de plan d'occupation du sol par voie électronique. Il est à relever que la lettre recommandée mentionne le 28 septembre 2019 comme date de transmission électronique, alors que les extraits publiés dans la presse mentionnent le 28 août 2019 comme date de la transmission électronique.

Le conseil communal de la commune de Niederanven a émis son avis en date du 25 octobre 2019, soit dans les trois mois de la réception de la lettre recommandée. Le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire a rendu son avis le 12 décembre 2019, le délai de trois mois requis par l'article 18, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 17 avril 2018 n'ayant pas été respecté. Il est à relever que l'avis ainsi rendu porte l'intitulé « projet d'avis ».

L'évaluation environnementale sommaire établie ayant conclu que sous la condition de mise en œuvre de mesures d'atténuation, une évaluation approfondie dans le cadre d'un rapport environnemental n'était pas indiquée, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions a décidé, le ministre de l'Environnement entendu en son avis, de ne pas réaliser une évaluation environnementale. Conformément à l'article 2, paragraphe 7, de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, les raisons de ne pas procéder à l'évaluation environnementale ont fait l'objet d'une publicité sur support électronique et dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg. Il est à relever que l'évaluation sommaire à laquelle renvoie la décision du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions a conclu que l'une des modifications envisagées (POS.NIED 6) était susceptible de produire des effets négatifs et devrait faire l'objet d'une évaluation approfondie. L'avis du ministre de l'Environnement ayant partagé les conclusions du bureau d'études ayant réalisé l'évaluation sommaire, il a été renoncé, au vu de l'exposé des motifs, au reclassement de cette zone.

Quatre avis de publication ont été diffusés dans la presse afin de préciser les délais de dépôt du projet et la procédure à respecter par les intéressés voulant émettre des observations. Or, l'article 18, paragraphe 2, alinéa 6, de la loi précitée du 17 avril 2018, exige la publication de tels avis,

¹ Quotidien, Journal, Tageblatt, Luxemburger Wort.

à deux reprises, à une semaine d'intervalle. Il ne ressort pas du dossier soumis au Conseil d'État si un autre avis a été diffusé à une semaine d'intervalle.

Au vu de l'extrait du registre des délibérations du conseil communal de la commune de Niederanven, le projet du POS a été déposé pendant trente jours à la maison communale et une réunion d'information a été organisée par le Gouvernement.

Le collège des bourgmestre et échevins a transmis son avis au ministre en y joignant la copie des observations écrites des intéressés, et ce, en date du 28 octobre 2019.

Un rapport rectifié du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions a été émis en date du 20 avril 2020.

La partie graphique du plan directeur sectoriel a été modifiée, une erreur matérielle ayant été relevée. Or, étant donné qu'il ne s'agit que d'une erreur ne touchant pas au fond, la modification en cours de procédure du plan d'occupation du sol n'impose pas, aux yeux du Conseil d'État, une nouvelle enquête publique.

Observations préliminaires sur le texte en projet

En ce qui concerne le préambule, afin de satisfaire aux exigences de l'article 18, paragraphe 7, de la loi précitée du 17 avril 2018 selon lequel le plan d'occupation du sol est rendu obligatoire après une délibération du Gouvernement en conseil relative à l'approbation définitive du plan, le Conseil d'État estime qu'il convient d'ajouter au préambule un visa spécifique relatif à l'accomplissement de cette formalité, le Conseil de gouvernement ayant approuvé le projet sous avis le 12 février 2020.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à modifier l'article 3, lettre a), du règlement grand-ducal modifié du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs ». Il entend créer au sein des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, une nouvelle catégorie de zone, à savoir la zone « Airport City ».

La nouvelle zone se trouve définie à l'article 2 du règlement en projet.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen entend modifier l'article 31 du règlement grand-ducal précité du 17 mai 2006 relatif à la consultation de la partie graphique du POS. Il prévoit la consultation de la partie graphique sur le site internet du Département de l'aménagement du territoire et sous forme de carte interactive sur le site du Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg géré par l'Administration du cadastre et de la topographie.

Le Conseil d'État réitère ses observations émises à l'encontre de dispositions similaires dans ses avis du 12 mai 2020 relatifs aux projets de règlement grand-ducal rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels « paysages », « logement », « transports » et « zones d'activités économiques »², qui sont les suivantes : « [...] l'indication selon laquelle les parties graphiques sont consultables sur internet est à supprimer pour être superflue. Seuls les plans annexés au règlement en projet et publiés au Journal officiel font foi tandis que les plans consultables sur internet sont, quant à eux, dépourvus de valeur juridique. »

Article 4

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser que les planches cadastrales et les plans topographiques sont constitutifs de la partie graphique de la troisième modification du POS et que ces planches et plans sont annexés au règlement en projet. En effet, comme rappelé ci-avant lors de l'examen de l'article 3, seuls les plans annexés au règlement en projet et publiés au Journal officiel font foi.

Article 5

L'article sous examen mentionne la « partie graphique de la troisième modification » du POS, alors qu'aucune disposition du règlement en projet ne définit explicitement les éléments constitutifs de cette partie graphique. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux observations relatives à l'article 4.

Par ailleurs, concernant l'indication selon laquelle les parties graphiques sont consultables sur internet, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 3.

Article 6

L'article sous examen comporte la formule exécutoire et n'appelle pas d'observation quant au fond.

² Avis n° 53.497 du Conseil d'État du 12 mai 2020 portant sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » ; avis n° 53.502 du Conseil d'État du 12 mai 2020 portant sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » ; avis n° 53.503 du Conseil d'État du 12 mai 2020 portant sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » ; avis n° 53.504 du Conseil d'État du 12 mai 2020 portant sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Ainsi, à la première modification, il y a lieu de viser le « règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » » et d'introduire les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte en indiquant à chaque fois « du même règlement ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, il n'y a pas lieu de faire figurer le texte nouveau en caractères italiques. Par ailleurs, le texte nouveau est à entourer de guillemets.

Intitulé

Dans la mesure où le règlement en projet contient exclusivement des dispositions modificatives, son intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » en vue de rendre obligatoire une troisième modification du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs ».

Préambule

Au troisième visa, le Conseil d'État soulève que la méthode de désignation d'un membre du Gouvernement usuelle ne s'applique pas au préambule des règlements, dans lequel les membres du Gouvernement sont désignés conformément à l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Partant, il y a lieu d'écrire :

« Vu l'avis de Notre Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable [...] ; ».

Toujours au troisième visa, une virgule est à ajouter après les termes « paragraphe 3 », ceci à deux reprises.

Au quatrième visa, après les termes « Vu la décision du Gouvernement en conseil », la date à laquelle cette décision est intervenue est à insérer.

Au cinquième visa, il y a lieu de préciser la date à laquelle a été prise la délibération du conseil communal de la commune de Niederanven.

Au septième visa, la date à laquelle a été émis l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire est à ajouter.

Les huitième et neuvième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Il est surfait de remplacer une subdivision dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'un seul élément. Ce n'est que si plusieurs éléments d'une subdivision sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette subdivision dans son ensemble.

Ainsi, l'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 1^{er}**. À l'article 3 du règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », la lettre a. est complétée par un nouveau tiret libellé comme suit :

« - Zone « Airport City » (AC) ». »

Article 2

À la phrase liminaire, le terme latin « *bis* » est à écrire en caractères italiques.

À l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'intitulé du nouvel article 14*bis*, un point est à ajouter après l'indication du numéro d'article et le sigle entre parenthèses peut être supprimé.

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Après l'article 14 du même règlement est inséré un article 14*bis* nouveau libellé comme suit : ».

Article 3

Le texte à remplacer est à faire précéder du numéro d'article afférent.

Article 4

À l'article 4, paragraphe 1^{er}, les termes « du règlement précité du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » » sont à supprimer, car superfétatoires.

Le paragraphe 2 est à ériger en article distinct et les articles suivants sont à renuméroter.

Article 5 (selon le Conseil d'État)

L'article 5 nouveau est à libeller comme suit :

« **Art. 5.** L'annexe intitulée « plan d'ensemble des feuilles » du même règlement est remplacée par l'annexe intitulée « plan d'ensemble des feuilles » du présent règlement. »

Article 6 (7 selon le Conseil d'État)

Lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre ministre de [...] ». Par conséquent, les termes « Notre ministre de l'Aménagement du territoire » sont à remplacer par les termes « Notre ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 septembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu