

Projet de règlement grand-ducal

**rendant obligatoire le plan d'occupation du sol (POS)
« Nordstad – Lycée »**

Avis du Conseil d'État

(10 octobre 2023)

Par dépêche du 20 janvier 2023, 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'Énergie et 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, ainsi que les plans afférents et les documents relatifs aux procédures prévues à l'article 18 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et par 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 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.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet vise à rendre obligatoire le plan d'occupation du sol « Nordstad – Lycée », dont l'élaboration s'inscrit dans le cadre du plan directeur sectoriel « lycées ». Dans un contexte de croissance démographique continue, celui-ci prévoit un nouveau lycée à court ou moyen terme sur le territoire de la commune d'Erpeldange-sur-Sûre.

L'analyse du Conseil d'État se limite à vérifier si les conditions d'élaboration du plan d'occupation du sol « Nordstad – Lycée » répondent aux exigences légales prescrites pour son adoption.

La procédure d'élaboration du plan d'occupation du sol se trouve soumise aux exigences de l'article 18 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

La décision d'élaboration du plan d'occupation du sol « Nordstad – Lycée » est intervenue par décision du Gouvernement en conseil du 12 novembre 2021. Sur décision du Gouvernement en conseil, le projet de plan d'occupation du sol « Nordstad – Lycée » a été transmis par voie électronique en date du 17 novembre 2021 au Collège des bourgmestre et échevins d'Erpeldange-sur-Sûre et au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ci-après le « CSAT ». Il résulte du dossier soumis au Conseil d'État qu'une forme abrégée de cette décision du Gouvernement en conseil a été

publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg¹ et qu'elle a été insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg².

Une lettre recommandée avec accusé de réception datée du 17 novembre 2021 a été envoyée au collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Erpeldange-sur-Sûre afin de l'informer de l'envoi du projet de plan d'occupation du sol par voie électronique.

Le conseil communal d'Erpeldange-sur-Sûre a émis son avis en date du 24 janvier 2022, soit dans les trois mois de la réception de la lettre recommandée. L'avis du CSAT a été émis en date du 3 mars 2022, le délai de trois mois à compter de la transmission par voie électronique, requis par l'article 18, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 17 avril 2018, n'ayant donc pas été respecté.

Le Gouvernement a par ailleurs diffusé à deux reprises³, à une semaine d'intervalle, des avis de publication dans la presse précisant les délais de dépôt du projet et la procédure à respecter par les intéressés voulant émettre des observations, tel qu'exigé par l'article 18, paragraphe 2, alinéa 6, de la loi précitée du 17 avril 2018.

Au vu de l'extrait du registre aux délibérations du conseil communal d'Erpeldange-sur-Sûre, de la séance publique du 24 janvier 2022, le projet du plan d'occupation du sol en question a été déposé pendant trente jours à partir du 23 novembre 2021 jusqu'au 23 décembre 2021 inclus auprès de la maison communale de la commune d'Erpeldange-sur-Sûre, il a été publié sur le site internet de la commune et du Département de l'aménagement du territoire et une réunion d'information a eu lieu en date du 25 novembre 2021, soit dans les trente jours suivant le dépôt public du projet de plan d'occupation du sol. Dans les avis de publication dans la presse, le public a été informé de l'organisation de cette réunion, en présence du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions et du ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, au Centre culturel et sportif à Erpeldange-sur-Sûre.

Le collège des bourgmestre et échevins a reçu, en date du 4 janvier 2022, une observation écrite d'intéressés concernant le projet de plan d'occupation du sol endéans le délai de quarante-cinq jours à compter du dépôt public à la maison communale.⁴

Le collège des bourgmestre et échevins a transmis son avis, qu'il a établi au sujet de l'observation reçue ainsi que sur l'ensemble du projet de plan d'occupation du sol, au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions en y joignant la copie de ladite observation.

Afin de répondre aux exigences conjointes de l'article 18, paragraphe 2, alinéa 7, de la loi précitée du 17 avril 2018, et des articles 6 et 7 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, un rapport sur les incidences environnementales a été élaboré. Au dossier soumis au Conseil d'État figure l'avis y relatif de la Ministre de l'Environnement, du Climat et du

¹ Mém. B, n° 4386 du 17 novembre 2021.

² Zeitung vum Lëtzebuurger Vollek, Quotidien, Tageblatt, Luxemburger Wort.

³ Les 17 et 24 novembre 2021.

⁴ Le dossier soumis au Conseil d'État contient un courrier daté du 20 décembre 2021, dont l'objet concerne l'« Achat de terrains suite à la construction du Nordstad Lycée », et qui est signé par plusieurs propriétaires.

Développement durable du 27 juin 2019, rendu sur base de l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 22 mai 2008 et mentionné au préambule. Il figure également au dossier un courrier de la Ministre de la Culture du 2 mai 2019 contenant l'avis du Centre national de recherche archéologique (CNRA). Le dossier soumis au Conseil d'État contient en outre l'avis de la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable du 24 janvier 2022, rendu en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la loi précitée du 22 mai 2008 et mentionné aussi au préambule.

Aux termes de l'article 18, paragraphe 6, de la loi précitée du 17 avril 2018, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions doit établir un rapport concernant les avis et observations écrites qui sont parvenus de la part des communes consultées. Ce rapport doit être joint au projet de plan d'occupation du sol. Le dossier soumis au Conseil d'État contient un tel rapport du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, qui est daté au 6 juillet 2022, mais auquel il manque des pages.

Selon l'article 18, paragraphe 7, de la loi précitée du 17 avril 2018, le plan d'occupation du sol est rendu obligatoire après une délibération du Gouvernement en conseil relative à l'approbation définitive du plan. Le préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen contient un visa spécifique relatif à l'accomplissement de cette formalité, sans pour autant indiquer la date à laquelle la délibération est intervenue. Le Conseil d'État demande d'ajouter la date de la délibération. Il donne par ailleurs à considérer que cette délibération n'était pas versée au dossier. À défaut de celle-ci, le règlement en projet sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour non-respect des conditions légales.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 5

Sans observation.

Article 6

À l'alinéa 1^{er} après le point 10°, le Conseil d'État suggère d'omettre le verbe « pouvoir » et de recourir au seul présent de l'indicatif.

À l'alinéa 3 après le point 10°, les termes « de préférence » sont à supprimer pour être dénués d'apport normatif.

Article 7

Sans observation.

Article 8

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

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

Observations générales

Il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Une subdivision en chapitres est dès lors à écarter. Subsidiairement, pour ce qui est du groupement d'articles sous forme de chapitres, les intitulés de ceux-ci sont à faire précéder de tirets et non de deux-points. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Prescriptions générales ».

Le Conseil d'État constate que les articles 1^{er} à 5 sont munis d'un intitulé, alors qu'un tel intitulé fait défaut aux articles 6 à 8. S'il est recouru au procédé de munir les articles d'un intitulé, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre.

Aux énumérations, les termes « Le », « La » et « Les » en début de chaque élément sont à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Au quatrième visa, le Conseil d'État signale qu'indépendamment de leur rapport avec le texte concerné, il y a lieu de faire abstraction au préambule de références à des actes de même nature.

Au cinquième visa, le terme « ministre » s'écrit avec une lettre initiale majuscule, étant donné qu'est visé le titulaire et non la fonction. Cette observation vaut également pour le huitième visa.

Toujours au cinquième visa, une virgule est à ajouter après les termes « paragraphe 3 ».

Au septième visa, le terme « Collège » s'écrit avec une lettre initiale minuscule.

Au huitième visa, il convient de supprimer les termes « de l'Environnement » qui y figurent de trop.

Au douzième visa, il y a lieu d'indiquer la date de la délibération du Gouvernement en conseil.

Les treizième et quatorzième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles sont à adapter 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.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire » et « Ministre de la Mobilité et des Travaux publics », ceci conformément à l'arrêté grand-ducal du 15 juin 2023 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. De plus, il convient de mentionner au préambule le rapport de chaque membre du Gouvernement dans les attributions duquel entre la matière régie par le règlement. Il y a dès lors lieu d'ajouter à l'endroit des ministres proposant une référence au « Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse », celui-ci étant mentionné également à l'endroit de la formule exécutoire. Pour déterminer l'ordre dans lequel les membres du Gouvernement sont à énumérer, il y a lieu de commencer par celui qui a été l'initiateur principalement compétent du règlement en projet, et ensuite de procéder selon l'ordre protocolaire tel que prévu par l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « ci-dessous » par ceux de « aux points 1^o et 2^o ». Par ailleurs, le terme « grand-ducal » est à supprimer.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'un terme tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 3

L'ajout des termes « et suivants » à la suite du numéro d'un article est à proscrire. Cette technique peut semer le doute quant au dernier article visé.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les guillemets entourant les termes « lycée » et « hall de sport » sont à omettre. Cette observation vaut également pour l'article 6, premier alinéa après le point 6^o, première et deuxième phrases.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le Conseil d'État signale que les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1^o, 2^o, 3^o, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, deuxième phrase, il est relevé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « sera » par le terme « est ». Cette observation vaut également pour l'article 6, alinéa 3, après le point 12^o.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, les guillemets entourant les termes « plan d'utilisation du sol » sont à omettre. Par ailleurs, il est proposé d'écrire « zone superposée, appelée « zone de servitude urbanisation », ci-après « zone Tampon (T9) » ».

À l'alinéa 3, il y a lieu de remplacer les termes « zone T9 » par ceux de « zone Tampon (T9) ».

À l'alinéa 4, les lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... sont à remplacer par des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Article 6

Il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières, voire des alinéas, dans les énumérations.

À la phrase après le point 2°, les guillemets entourant les termes « plan d'implantation » sont à omettre.

À la phrase après le point 8°, l'emploi de tirets est à écarter. En l'espèce, les subdivisions sont à caractériser par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Cette observation vaut également pour la phrase après le point 9° et pour l'alinéa 2 après le point 10°.

À la phrase après le point 9°, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre entre le premier et le deuxième élément comme étant superfétatoire. Au premier tiret, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

À la phrase après le point 11°, il est suggéré de remplacer le terme « Si » par les termes « S'il est » et les termes « sont à exécuter » par ceux de « sont exécutés ».

À l'alinéa 2 après le point 12°, le Conseil d'État signale que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 8

En ce qui concerne la formule exécutoire, la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'annexe B de l'arrêté grand-ducal du 1^{er} juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent et de la dernière observation formulée à l'endroit du préambule, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 8.** Le ministre ayant la Politique générale de l'aménagement du territoire dans ses attributions, le ministre ayant l'Enseignement secondaire dans ses attributions et le ministre ayant la Politique générale des travaux publics dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 10 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz