

## Projet de loi

**concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

---

### Avis complémentaire du Conseil d'État

(24 octobre 2017)

Par dépêche du 7 août 2017, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du développement durable. Les amendements étaient accompagnés d'un commentaire pour chacun des amendements et d'un texte coordonné du projet de loi qui fait apparaître les amendements parlementaires en caractères soulignés et en gras et les propositions de texte du Conseil d'État, que la commission parlementaire compétente a faites siennes, en caractères soulignés.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol) a été communiqué au Conseil d'État le 26 septembre 2017.

#### **Examen des amendements**

##### Amendement 1 portant sur l'article 2 initial (nouvel article 1<sup>er</sup>)

Le Conseil d'État peut s'accommoder en principe du nouvel article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, qui s'inspire de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, le début de phrase « à travers les moyens énumérés à l'article 2, paragraphe 2 ... » est quelque peu équivoque, sachant que la formulation « moyens énumérés » vise en fait les « instruments du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol » dont il est question à l'article 2, paragraphe 2, et non pas l'énumération qui suit. Le Conseil d'État suggère d'écrire au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, « À travers les instruments du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol, définis respectivement aux articles 9 à 11 et 15 à 17, l'aménagement du territoire oriente et concentre ... » et de supprimer la référence aux articles précités dans le cadre du paragraphe 2 sous rubrique.

Au commentaire de l'amendement 1, la Commission parlementaire explique que les paragraphes 2 et 3 entendent énumérer des « objectifs » qui seront poursuivis par les plans directeurs sectoriels (PDS) et plans

d'occupation du sol (POS). Le Conseil d'État note avec satisfaction que, par le biais des paragraphes sous rubrique ainsi que des amendements 8 et 12, la Commission a voulu le suivre dans sa recommandation.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article sous rubrique, il y a lieu de souligner que les instruments d'aménagement du territoire sont susceptibles d'établir des servitudes sur les propriétés privées et que les servitudes sont, dans certaines circonstances<sup>1</sup>, assimilées par la Cour constitutionnelle à une expropriation conformément à l'article 16 de la Constitution.<sup>2</sup> Vu la spécificité de la matière qui se manifeste concrètement dans la grande diversité des situations pouvant se présenter dans la pratique et considérant les différents degrés de gravité avec lesquels ces servitudes peuvent affecter les propriétaires concernés, le Conseil d'État peut s'accommoder des « cas » avancés par les auteurs, ceci néanmoins sous les réserves qui suivent :

En général, le Conseil d'État demande d'éviter des formulations et des termes qui revêtent un caractère général tels que « faciliter », « favoriser », « promouvoir » et « contribuer ».

En ce qui concerne plus particulièrement les points 1° et 2°, le Conseil d'État suggère de les fusionner. Il se demande par ailleurs ce que les auteurs entendent par « installations connexes et accessoires ». Le Conseil d'État estimant de plus que le bout de phrase du point 2 est superfluetoire, il propose d'écrire :

« 1° définir, réaliser et réaménager des projets d'infrastructures de transport ainsi que les installations nécessaires au bon fonctionnement de celles-ci ; »

Au point 3°, le Conseil d'État propose d'écrire : « 2° protéger les particuliers contre le bruit ».

Au point 8°, le Conseil d'État estime que la formulation « structures urbaines compactes » mérite d'être précisée et que le terme « endiguer » est imprécis. Il suggère d'écrire : « 7° créer des structures urbaines compactes en interdisant localement la création d'espaces bâtis contigus ou tentaculaires sous forme de bandes continues »

Au point 10°, le Conseil d'État demande de supprimer le début de phrase et d'écrire :

« 10° réduire les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, en organisant la séquestration naturelle de carbone ; »

Le point 11° ne définit pas un « cas » visé par les auteurs, mais constitue une simple déclaration politique et est dès lors à omettre.

En ce qui concerne les points 12° à 14° le Conseil d'État demande d'écrire :

« 12° reconverter des friches industrielles ... »

---

<sup>1</sup> Cf. Cour constitutionnelle, arrêts du 26 septembre 2008, n°46/08 (Mém. A n°154 du 15 octobre 2008, p. 2196) et du 4 octobre 2013, n°101/13 (Mém. A n°182 du 14 octobre 2013, p. 3474) : « [U]n changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation ».

<sup>2</sup> Cf. avis n°51.935 du Conseil d'État du 13 juin 2017.

13° définir des terrains destinés à accueillir des zones d'activités nationales et régionales, industrielles et artisanales ; »

Si les auteurs donnent suite à la proposition faite à l'endroit du point 13, le point 14° est à supprimer étant donné qu'il est redondant par rapport au point 13°.

Le Conseil d'État demande également de supprimer le point 15° qui ne fait pas l'objet de l'aménagement du territoire, mais est plutôt à considérer comme une déclaration d'intention politique. De plus, le Conseil d'État tient à rappeler que la création de syndicats communaux est réservée à l'initiative des pouvoirs locaux.

Le point 16° veut « établir des règles d'implantation du commerce de détail ainsi que des grandes surfaces commerciales ». Devant la toile de fond de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, qui érige les restrictions à la liberté de commerce en matière réservée à la loi, le Conseil d'État est à se demander de quelles « règles d'implantation » il s'agit en l'occurrence. Quels sont les critères qui encadrent ces « règles » ? Faute de précisions, le Conseil d'État s'oppose formellement au point 16° dans sa teneur actuelle.

Le Conseil d'État demande également des précisions par rapport au point 17°, qui, en prévoyant la possibilité d'un « reclassement de zones d'activités communales », risque de se heurter aux principes des droits acquis et de la légitime confiance. Voilà pourquoi, le Conseil d'État s'oppose formellement au point 17° sous revue.

Au point 18° le Conseil d'État suggère d'écrire « définir » au lieu d'« organiser ».

Les points 19° et 20° sont à reformuler. S'il s'agit de définir des terrains destinés à la création de logements et de logements à coût modéré, il y a lieu de le préciser dans le texte et d'éviter des formulations trop vagues. Même si le Conseil d'État comprend ce que les auteurs entendent par « quartiers à mixité sociale », il y a lieu de le définir clairement dans le texte sinon de supprimer cette formulation.

Au point 21° le Conseil d'État demande d'écrire : « définir des terrains pour l'implantation d'établissements scolaires »

Le point 22° est à supprimer, étant donné qu'il revêt plutôt le caractère d'une déclaration d'intention politique.

Au point 24° il y a lieu de supprimer les termes « faciliter et régler ».

Au paragraphe 3 le Conseil d'État demande de remplacer aux points 1° à 4° le verbe « organiser » par celui de « structurer », et aux points 5° à 12° le verbe « affecter » par celui de « déterminer ».

Amendements 2 à 4 portant respectivement sur les articles 4 à 6 initiaux (nouveaux articles 2 à 4)

Les amendements 2 à 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Amendement 5 portant sur l'article 7 initial (nouvel article 5)

Suite aux observations et à l'opposition formelle du Conseil d'État par rapport à l'article 7 du texte initial, les membres de la commission parlementaire ont décidé « de ne pas octroyer de caractère normatif contraignant au programme directeur » et d'en faire un « instrument politique et stratégique qui oriente tant les démarches et les décisions du Gouvernement, que celles des pouvoirs locaux ». Pour ce faire, la Commission s'est largement inspirée de la loi abrogée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement général du territoire.

L'amendement 5 dans sa forme actuelle permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle par rapport à l'article 8 du texte initial.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État demande d'écrire par analogie au nouvel article 8 (2) (cf. amendement 7) « ... ainsi que les mesures du Gouvernement et des communes à prendre ... »

L'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que le programme directeur « désigne les centres de développement et d'attraction supérieurs, moyens et régionaux ». Le Conseil d'État souligne dans ce contexte que la notion de centres de développement et d'attraction (CDA) est une notion de planification et qu'elle ne pourra pas être utilisée dans un contexte normatif.<sup>3</sup>

#### Amendement 6 portant sur l'article 9 initial (nouvel article 7)

Sans observation.

#### Amendement 7 portant sur l'article 10 initial (nouvel article 8)

L'amendement sous rubrique concerne la mise en œuvre du programme directeur.

Le Conseil d'État approuve la suppression de la référence à une partie C du programme directeur (cf. article 10 du texte initial). Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « appliqués » par celui de « visés », et le terme « visées » par celui de « prévues ».

Le Conseil d'État note au passage que des POS « autonomes » peuvent rendre opérationnel le programme directeur. À noter que ces POS « autonomes » doivent toutefois trouver leur base légale dans le nouvel article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la loi en projet.

#### Amendement 8 portant sur l'article 11 initial (nouveaux articles 9, 10 et 11)

L'amendement 8 donne une définition du plan directeur sectoriel, détermine ses objectifs et fixe son contenu.

Le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du nouvel article 9, dispose qu'un PDS peut délimiter au niveau local ou intercommunal des parties déterminées du

---

<sup>3</sup> Cf. également avis du Conseil d'État n°51.856 du 29 novembre 2016.

territoire national. Le Conseil d'État propose de remplacer la formulation « niveau local et intercommunal » par celle de « au niveau d'une ou de plusieurs communes ». En outre, le bout de phrase « qu'il définit à l'échelle 1 : 2500 » est à supprimer. En effet, le Conseil d'État estime que la référence à l'échelle 1 : 2500 doit se faire par rapport à la partie graphique du PDS, tel que prévu au nouvel article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, et non par rapport à « des parties déterminées du territoire national ».

Vu ce qui précède, l'alinéa 1<sup>er</sup> devrait donc avoir la teneur suivante :

« Le plan directeur sectoriel peut, par le biais de zones superposées, délimiter au niveau d'une ou de plusieurs communes des parties déterminées du territoire national. »

Le paragraphe 2, alinéa 2, du nouvel article 9, prévoit par ailleurs que les zones superposées peuvent « emporter l'obligation pour les communes de conformer le plan d'aménagement général et exceptionnellement le plan d'aménagement particulier aux prescriptions du plan directeur sectoriel ».

Le Conseil d'État se demande comment ce paragraphe s'articule avec le nouvel article 21, paragraphe 5, qui dispose, que dans un délai de six mois à compter de la publication du règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS au Journal officiel, « le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire ... à titre informatif une version adaptée des parties graphique et écrite » du PAG. Étant donné que, selon le nouvel article 21, paragraphe 6, le plan directeur sectoriel prévaut en cas de contradiction entre le PDS et un PAG et considérant que le nouvel article 32 (cf. amendement 25) dispose que l'aménagement communal « reprend les dispositions et objectifs des règlements grand-ducaux rendant obligatoires » les PDS et POS, le Conseil d'État estime que la formulation sous rubrique de l'article 9, paragraphe 2, risque de se heurter aux dispositions précitées.

Aussi, le Conseil d'État demande-t-il de plus amples explications par rapport à l'emploi du terme « exceptionnellement » qui risque d'être source d'insécurité juridique. Il recommande soit de supprimer ce terme, soit de préciser ces cas d'exception dans le corps du texte (cf. également observations du Conseil d'État à l'endroit de l'amendement 15 et concernant le nouvel article 21, paragraphe 2). De plus, le Conseil d'État ne comprend pas comment cette disposition s'articulera avec le nouvel article 21, paragraphe 2, qui dispose que le PDS peut comporter des zones qui se superposent « ... exceptionnellement aux projets d'aménagement particuliers qui n'ont pas encore été dûment approuvés avant l'entrée en vigueur » du PDS (cf. également observation du Conseil d'État à l'endroit de l'article 21, paragraphe 2). Pour quelles raisons l'article sous rubrique vise-t-il des PAP, tandis que l'article 21, paragraphe 2, ne vise que les « projets » de PAP ? De même, le Conseil d'État constate que le paragraphe sous rubrique touche en fait tous les PAP, tandis que l'article 21, paragraphe 2, n'a pour objet que les PAP « qui n'ont pas encore été dûment approuvés avant l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel dans le cas spécifique prévu par l'article 11, paragraphe 2, point 9 ». Dans ce même contexte, le Conseil d'État note que le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 9 sous revue, vise les plans d'aménagement généraux tandis que l'article 21, paragraphe 2, se réfère également à des « projets » de PAG.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé du paragraphe 2, alinéa 2, sous rubrique, ceci sur base du principe de

la sécurité juridique. Il y a lieu de mettre les deux articles précités en concordance et de préciser, le cas échéant, les cas d'exception prévus par les auteurs. Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la nécessité de maintenir cet alinéa à l'endroit de l'article 9, paragraphe 2, alors que l'article 21 détermine les effets que peuvent avoir les PDS.

L'article 10 définit les objectifs des PDS. Le Conseil d'État note que les auteurs se sont inspirés de la loi précitée de 2004. Au point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'État suggère de remplacer les deux négations par la formulation suivante :

« 1<sup>o</sup> déterminer des utilisations du sol conformes aux ... »

L'article 11 définit le contenu des PDS et précise les prescriptions que les PDS peuvent contenir dans les cas visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2. Lues en combinaison avec l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, revu par le Conseil d'État, les prescriptions sous rubrique n'empêchent pas les communes d'exécuter leurs obligations légales qui se dégagent de la Constitution ou encore des exigences de la loi précitée de 2004. Voilà pourquoi le Conseil d'État peut s'accommoder quant au fond de l'approche choisie par la commission parlementaire.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, le Conseil d'État suggère de fusionner les deux points et d'écrire :

« 1<sup>o</sup> comprend une partie écrite qui peut être complétée par une partie graphique définie à l'échelle 1 : 2500 ; »

L'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, dispose qu'un PDS peut « compléter le pictogramme de la légende-type correspondante » qui, en l'occurrence, est arrêtée par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » pris en exécution de la loi précitée de 2004. Le Conseil d'État donne à considérer que dorénavant les communes devront se référer à plusieurs règlements grand-ducaux pour établir leurs PAG. Dans un souci de simplification administrative, le Conseil d'État, tout en renvoyant également à son observation à l'endroit de l'amendement 12 concernant l'article 17, paragraphe 2, estime que dans ce cas il faudrait également modifier le règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 au cas où un PDS devrait rendre nécessaire une adaptation de la légende-type.

Le point 5<sup>o</sup> de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, renvoie aux prescriptions relatives au degré d'utilisation du sol contenues à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 et arrêtées par règlement grand-ducal, tandis que le paragraphe 3 de l'article 11 sous revue dispose qu'un règlement grand-ducal à prendre en exécution de la loi en projet sous avis précisera ces prescriptions. Le renvoi à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 n'est toutefois pas nécessaire, étant donné que le paragraphe 3 prévoit justement qu'un règlement grand-ducal autonome précise le contenu de la partie écrite et graphique du plan en question. Le Conseil d'État demande donc de supprimer ce renvoi.

Le paragraphe 2 détermine des « catégories de prescription ». Dans ce contexte, le Conseil d'État tient à rappeler que l'essence du pouvoir communal est d'assurer une gestion largement autonome des collectivités locales, l'autonomie étant le principe, et les limitations que la loi peut y

apporter, étant l'exception. Dans cet ordre d'idées, il est clair que le paragraphe 2 sous rubrique doit être appliqué de façon restrictive, à savoir uniquement dans les cas prévus à l'article 1<sup>er</sup>. Le Conseil d'État note par ailleurs que l'amendement 15 précise, dans le cadre du nouvel article 21, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, que « les prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 2 et 4, doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le plan d'aménagement général ».

En ce qui concerne la première phrase du paragraphe 2 sous rubrique, le Conseil d'État demande d'omettre la notion « catégories de prescriptions », étant donné que les points qui suivent n'établissent pas des « catégories » au vrai sens du terme. Il suggère dès lors d'écrire :

« Le plan directeur sectoriel peut :

1° interdire ... »

De même, le Conseil d'État suggère de remplacer au point 5° la formulation « précision d'un mode d'utilisation du sol donné » par celle de « détermination d'un mode d'utilisation du sol donné » et de remplacer aux points 7° et 8° le verbe « comprendre » par celui de « édicter ».

En ce qui concerne plus particulièrement le libellé de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, il y a lieu de supprimer, le renvoi à un (futur) règlement grand-ducal PDS logement. Le Conseil d'État suggère d'écrire « ... d'une zone superposée définie dans le cas prévu à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point ... , que ... ».

La signification des notions employées par les auteurs à la fin de la phrase du même point 9° n'étant pas claire, le Conseil d'État insiste à les préciser en renvoyant aux lois afférentes qui contiennent les définitions visées par les auteurs. Quelle est la définition d'un « revenu modeste » ? À partir de combien d'enfants une famille est-elle à considérer comme étant « nombreuse » ? À partir de quel âge une personne est-elle une « personne âgée » et à partir de quel moment une personne est-elle à considérer comme « personne handicapée » ? De plus, étant donné que les auteurs emploient la formule « d'une part ... et d'autre part ... », le Conseil d'État se demande s'il s'agit de conditions cumulatives. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de le préciser dans le texte.

Le commentaire de l'amendement 8 note qu'au paragraphe 3 il est procédé à une « hiérarchisation entre le RGD prévu à l'article 11, paragraphe 3 (...) et les PDS ... ». Le Conseil d'État donne à considérer qu'en vertu de la Constitution, les règlements doivent être conformes aux normes qui leur sont « supérieures ». Les auteurs des futurs PDS doivent de toute façon respecter les dispositions du règlement grand-ducal prévu au paragraphe sous rubrique. Il n'est donc pas nécessaire d'intégrer dans le texte de loi une telle hiérarchisation entre les règlements grand-ducaux.

Dans ce même contexte, le Conseil d'État ne voit pas la plus-value du bout de phrase « spécifiant lesquelles des dispositions prises en exécution de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 lui sont applicables ». Le Conseil d'État estime que cette précision est superfétatoire et demande par conséquent de la supprimer.

Vu ce qui précède, il suffit donc d'écrire au paragraphe 3 :

« (3) Un règlement grand-ducal précise le contenu de la partie graphique et écrite du plan en question. »

#### Amendements 9 et 10 portant respectivement sur les articles 12 et 13

Sans observation.

#### Amendement 11 portant sur l'article 14

Le Conseil d'État peut lever ses oppositions formelles par rapport à l'article 14 du texte initial, étant donné que l'amendement 11 définit clairement les missions de la commission de suivi et que la commission a supprimé le paragraphe 3 du texte initial qui prévoyait la possibilité pour les PDS d'élaborer et d'approuver des schémas directeurs. Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Amendement 12 portant sur l'article 15 initial (nouveaux articles 15, 16, 17 et 18)

L'amendement 12 donne une définition du plan d'occupation du sol, détermine ses objectifs et fixe son contenu.

En ce qui concerne le nouvel article 15, alinéa 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 8 et concernant plus particulièrement le paragraphe 2. Ainsi, le Conseil d'État propose d'écrire à l'alinéa 2 de l'article sous rubrique :

« Le plan d'occupation du sol délimite au niveau d'une ou de plusieurs communes une partie déterminée du territoire national qu'il divise ... »

Le Conseil d'État suggère en outre d'intégrer les dispositions de l'article 18 dans le dispositif du nouvel article 16.

Au paragraphe 2 du nouvel article 17, le Conseil d'État, tout en renvoyant à son observation formulée à l'endroit de l'amendement 8 et concernant le nouvel article 11, paragraphe 2, demande d'écrire :

« Le plan d'occupation du sol peut :  
1° arrêter ... »

Le point 1° du nouvel article 17 qui demande d'arrêter des prescriptions pour des zones déterminées « conformément aux définitions et aux légendes-type correspondantes » arrêtées par le règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017, doit être précisé, étant donné que le nouvel article 11 dispose que ces légendes-type peuvent être complétées par les PDS. Ainsi, un POS qui met en œuvre un PDS doit également se référer à son éventuelle légende-type complémentaire. Le Conseil d'État insiste à ce que l'article sous rubrique le précise. Le Conseil d'État renvoie également à sa proposition formulée à l'endroit de l'amendement 8 et concernant l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4°.

En ce qui concerne le point 2° du paragraphe 2 de l'article 17, le Conseil d'État rappelle ses oppositions formelles contenues aux articles 14 et 15 du projet initial. Le Conseil d'État y avait critiqué que « la forme, le contenu et l'articulation de ces schémas directeurs avec les schémas directeurs élaborés en vertu de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne sont pas

clairs ». Le paragraphe 3 de l'article 17 sous rubrique prévoit qu'un règlement grand-ducal en donnera, entre autres, une définition en reprenant, selon le commentaire de l'amendement, les dispositions pertinentes des règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi précitée de 2004.

Or, le point 2° du paragraphe 2 renvoie au règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, lettre c), première phrase, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le renvoi à cet article de la loi précitée du 19 juillet 2004 n'est toutefois pas nécessaire, étant donné que le paragraphe 3 prévoit justement qu'un règlement grand-ducal autonome précise le contenu de la partie écrite et graphique du plan en question. Le Conseil d'État demande donc de supprimer ce renvoi.

La même observation s'impose d'ailleurs par rapport au renvoi formulé au point 3°.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 8 et concernant le nouvel article 11, paragraphe 3. Dès lors, il propose d'écrire :

« (3) Un règlement grand-ducal précise le contenu de la partie écrite et graphique du plan en question. »

Amendements 13 et 14 portant respectivement sur les articles 16 et 17 initiaux (nouveaux articles 19 et 20)

Sans observation.

Amendement 15 portant sur les articles 18 et 19 initiaux (nouveaux articles 21 et 22)

L'amendement 15 définit les effets des PDS et POS. Étant donné que les définitions, objectifs et prescriptions des PDS et POS ont été intégrés dans les nouveaux articles 9 à 11 et 15 à 17 et considérant que ces définitions sont suffisamment précises, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle dans le contexte des paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 de l'article 19 du projet de loi initial.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du nouvel article 21 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. À l'alinéa 2 le Conseil d'État suggère de préciser la formulation du bout de phrase et d'écrire : « ... et les autorisations de bâtir dont la demande a été introduite avant cette entrée en vigueur. »

Au paragraphe 2 le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit du nouvel article 9, paragraphe 2, alinéa 2 (cf. amendement 8). Par ailleurs, il constate qu'un PDS peut « exceptionnellement » comporter des zones qui se superposent de plein droit aux PAP « dans le cas spécifique prévu par l'article 11, paragraphe 2, point 9 ». Le Conseil d'État se demande si la précision du bout de phrase précité entend circonscrire l'exception ou bien si les auteurs entendent, même dans le cas spécifique prévu par l'article 11, paragraphe 2, point 9, établir d'autres exceptions pour des zones qui se superposent de plein droit aux PAP. Dans la première hypothèse, le Conseil d'État suggère de supprimer le terme « exceptionnellement ». Dans la deuxième hypothèse, le Conseil d'État insiste à voir préciser ces cas d'exception dans le corps du texte afin d'éviter tout risque d'arbitraire. En

attendant, vu le risque d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé du paragraphe sous rubrique.

Le paragraphe 3 du nouvel article 21 dispose que les prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 2 et 4, « doivent » faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG. Par ailleurs, l'alinéa suivant précise que la mise en œuvre de ces prescriptions pourra avoir lieu « à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du PAG ». Or, l'alinéa 3 du même article prévoit que la mise en œuvre peut également s'effectuer « moyennant l'adoption du plan d'occupation du sol ». Ce dernier alinéa est donc incohérent par rapport à l'obligation de mettre en œuvre ces prescriptions par le biais du PAG. Voilà pourquoi le Conseil d'État demande de reformuler la fin du paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, sous revue, de la façon suivante :

« ... doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le plan d'aménagement général ou moyennant l'adoption d'un plan d'occupation du sol. »

Si le Conseil d'État est suivi dans sa suggestion, l'alinéa 3 du paragraphe 3 sous rubrique est à supprimer.

Au paragraphe 4 il y a lieu de supprimer la référence à un « plan directeur sectoriel « logement » » (cf. observation du Conseil d'État à l'endroit de l'amendement 8, nouvel article 11, paragraphe 2, point 9°).

Au paragraphe 5 le renvoi « au paragraphe 1<sup>er</sup> » est à rectifier, considérant que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous rubrique ne définit pas « les délimitations de la zone superposée ».

Au vu du nouvel article 21, paragraphe 6, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 19, paragraphe 7, du projet de loi initial.

L'article 22, paragraphe 2, précise que le schéma directeur compris dans un POS modifie de plein droit le schéma directeur du projet ou plan d'aménagement général. D'abord, le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son observation formulée à l'endroit du point 2° du paragraphe 2 de l'article 17 (cf. amendement 12). Ensuite, le Conseil d'État constate que le schéma directeur, qui fait partie intégrante du règlement grand-ducal rendant obligatoire un POS, peut, sous certaines conditions, être adapté ou modifié par un PAP « nouveau quartier ». Dans ce cas, une ou plusieurs communes devraient donc procéder à la modification d'un POS qui, ayant été rendu obligatoire par le biais d'un règlement grand-ducal, constitue une norme supérieure par rapport à un règlement pris par les autorités communales. Or, en vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques qui impose le parallélisme des formes, un acte juridique doit être modifié ou abrogé dans les mêmes formes que celles imposées pour édicter l'acte qu'il modifie ou abroge. En outre, le Conseil d'État se demande selon quelle procédure le schéma directeur du POS peut alors être adapté. Qui décide si une modification ou une adaptation est « indispensable pour réaliser le PAP « nouveau quartier » ou « pour en améliorer la qualité urbanistique ainsi que la qualité d'intégration paysagère » ?

Vu ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de préciser dans le cadre du paragraphe sous rubrique, la

procédure à respecter dans ce cas, tout en respectant le principe de la hiérarchie des normes.

Les paragraphes 3 et 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendements 16 à 17 portant respectivement sur les articles 20 et 21 initiaux (nouveaux articles 23 et 24)

Sans observation.

Amendement 18 portant sur l'article 22 initial (nouvel article 25)

Vu les modifications apportées à l'article 25, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée par rapport à l'article 22 du projet de loi initial.

Amendement 19 portant sur l'article 23 initial (nouvel article 26)

En ce qui concerne l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 23 du projet de loi initial et se rapportant à la condition des « justifications d'intérêt général résultant de la loi » dans le cadre du droit de préemption, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État par rapport à l'amendement 1.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État et l'opposition formelle formulée à l'égard de la formulation « syndicats territorialement compétents » peut être levée.

Amendement 20 portant sur l'article 24 initial (nouvel article 27)

Sans observation.

Amendement 21 portant sur l'article 25 initial

Étant donné que la Commission parlementaire a supprimé l'article 25 du projet de loi initial, le Conseil d'État est en mesure de lever ses oppositions formelles.

Amendement 22 portant sur l'article 26 initial (nouvel article 28)

Sans observation.

Amendement 23 portant sur l'article 27 initial (nouvel article 29)

Le paragraphe 5 précise les articles contenant les procédures dont le non-respect est sanctionnable, voilà pourquoi le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'endroit de l'article 27, paragraphe 5, du projet de loi initial.

Les modifications du paragraphe 6 rencontrent l'opposition formelle du Conseil d'État formulée à l'endroit de l'article 27, paragraphe 6, du projet de loi initial. La procédure y prévue ne s'applique dorénavant qu'aux demandes d'autorisation de bâtir formulées par l'État « pour la réalisation d'un ouvrage d'intérêt général » sur des fonds couverts par un POS. Or, que

faut-il entendre par « un ouvrage d'intérêt général » ? S'agit-il des ouvrages à réaliser dans le cadre des paragraphes 2 et 3 du nouvel article 1<sup>er</sup> ? Dans ce cas, il y a lieu de le préciser dans le texte.

Le Conseil d'État note que la commission parlementaire n'a pas répondu à sa demande de circonscrire par un minimum de critères le pouvoir discrétionnaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Amendement 24 portant sur les articles 28 et 29 initiaux (nouveaux articles 30 et 31)

Sans observation.

Amendement 25 portant sur l'article 30 initial (nouvel article 32)

L'amendement 25 se propose, entre autres, de modifier l'article 18, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. De la sorte, les PAG et projets de PAG devront être compatibles « avec les objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup> » de la loi en projet. Le Conseil d'État note qu'il s'agit d'une nouvelle disposition non autrement motivée par les auteurs. Il relève par ailleurs que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, est formulé de façon très générale et que, partant, il est donné au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions un pouvoir discrétionnaire important par rapport aux communes. En effet, cette disposition permettra au ministre de refuser un projet de PAG, s'il estime qu'il ne contribue pas à assurer des « conditions de vie optimales » à « l'ensemble de la population ».

Amendement 26 portant sur l'article 32 initial (nouvel article 34)

Quant aux conditions de fond, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 1<sup>er</sup>. L'amendement sous rubrique n'appelle pas d'autres observations de la part du Conseil d'État.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Dans les textes concernant l'octroi de droits ou l'imposition d'obligations, le verbe « pouvoir » doit être utilisé avec circonspection. Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ce verbe pourrait laisser entendre que l'autorité peut agir ou compléter le texte législatif à sa guise.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les dispositions auxquelles il est renvoyé à l'intérieur du même dispositif, en commençant, le cas échéant, par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c), deuxième phrase », et non « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 ».

Quant à l'emploi des temps, les textes normatifs sont en principe rédigés au présent, et non au futur. En outre, le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Par ailleurs, il convient d'écrire « pour cent » au lieu de « % » et, de façon systématique, « paragraphe 1<sup>er</sup> », respectivement « alinéas 1<sup>er</sup> et 2 » au lieu de « paragraphe 1 » et « alinéas 1 et 2 ».

Amendement 2 portant sur l'article 4 initial (nouvel article 2)

Au paragraphe 2 du texte proposé, il est indiqué d'écrire « ..., ci-après désignés les « instruments », ... ».

Amendement 15 portant sur les articles 18 et 19 initiaux (nouveaux articles 21 et 22)

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du texte proposé pour le nouvel article 21, il est proposé d'écrire « Sont exemptées de cette interdiction ... » et au paragraphe 4 du même article, il est indiqué de remplacer le mot « exécute » par un terme approprié.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 24 octobre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes