

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)

relatif au projet de loi n° 6023 portant modification:

- 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**
- 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales**
- 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**
- 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**
- 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement**

Le SYVICOL se félicite de l'initiative du ministre de l'Intérieur et à la Grande région de modifier par le présent projet notamment la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, lequel texte a donné lieu à nombreuses difficultés d'interprétation et de mise en œuvre durant son existence assez récente. Par le présent avis, le SYVICOL transmet ses remarques, objections et propositions y relatives.

Considérations générales

Abréviations utilisées dans la suite :

ACDU : aménagement communal et développement urbain

PAG : projet/plan d'aménagement général

PAP : projet/plan d'aménagement particulier

Quant à l'autonomie communale

1) De prime abord, le SYVICOL tient à souligner que l'ACDU est une prérogative communale.

Dès lors, les communes ne doivent pas être exclues d'un processus ou d'une décision quelconques en relation avec l'ACDU. Or, le projet sous examen contient de telles situations. Par exemple, les articles 15 et 16 (soit les articles 17 et 18 de la loi) n'associent plus les communes au traitement des réclamations dirigées contre les votes définitifs de leurs PAG.

- 2) Quant au contrôle des décisions du corps communal en matière d'ACDU, le SYVICOL précise que les communes doivent en tout état de cause avoir affaire à une seule autorité de tutelle, en l'occurrence le ministre de l'Intérieur et à la Grande région.

Le SYVICOL revendique aussi que l'intervention de l'autorité de tutelle se limite à un contrôle de légalité, qui ne doit pas se transformer *de facto* en contrôle d'opportunité. Ceci vaut tant à l'égard des PAG que des PAP.

- 3) Tout en étant conscient du rôle de l'aménagement du territoire, le SYVICOL estime que les intérêts nationaux doivent exclusivement s'introduire dans les planifications communales par le biais des instruments limitativement énumérés par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, et plus précisément par les plans directeurs sectoriels, les plans directeurs régionaux et les plans d'occupation du sol.
- 4) Dans le présent projet, le SYVICOL a détecté plusieurs dispositions causant des empiètements sur les compétences des autorités communales, voire des violations du principe de l'autonomie communale, qui vont conduire à des ingérences dans les affaires communales. Il s'agit notamment des articles 1^{er} (mission commune du ministre et des communes), 15 et 16 (non consultation des communes) et 33 du projet (dispense de la Chambre des députés en matière d'autorisation de construction). Les articles respectifs de la loi portent les numéros 1, 17, 18 et 37. Ces dispositions sont plus particulièrement commentées dans la partie réservée à l'examen des articles.

Quant aux procédures et à la simplification administrative

- 1) Le SYVICOL déplore que le projet sous examen n'accorde pas la possibilité de modifier un PAG par le biais d'un PAP, tandis que ceci était possible sous l'égide de la législation antérieure. En effet, le fait de disposer de cette faculté facilite fortement la tâche des communes pour répondre aux besoins et aux demandes qui peuvent se présenter, mais qui se voient bloqués pour un terme assez long, du seul fait que lors de l'établissement du PAG ces situations n'ont pu être prévues.

C'est pourquoi le SYVICOL demande d'introduire une procédure simplifiée qui permet d'apporter des modifications ponctuelles au PAG par le biais d'un PAP, sans pour autant devoir procéder à une nouvelle étude préparatoire. Une telle procédure simplifiée contribuerait largement à la simplification administrative.

- 2) Le SYVICOL constate que le projet de loi réduit bon nombre de délais, incombant pour la plupart aux communes mais aussi à la commission d'aménagement. Ainsi, plusieurs délais à observer par les communes passent de 30 jours à 20, 15, voire 8 jours. Bien qu'étant d'accord que le raccourcissement de délais soit l'un des moyens contribuant à la simplification administrative et à l'accélération des procédures, le SYVICOL rend attentif au fait que des délais plus courts peuvent mener à des problèmes, tant au niveau de la mise en œuvre par l'administration des décisions prises respectivement des suites à donner et des règles à appliquer, qu'à celui de la possibilité offerte aux intéressés d'en prendre connaissance, surtout en période de vacances.

A l'égard des décisions d'approbation du ministre, le délai traditionnel de trois mois est maintenu et figure dans plusieurs articles. Or, comme les décisions du ministre portent normalement sur des dossiers qui ont déjà été analysés et avisés au préalable par ses propres services et organes, le SYVICOL se pose la question de savoir si ce délai de trois mois accordé au ministre ne pouvait pas être substantiellement réduit.

3) Finalement, le SYVICOL se pose la question de savoir s'il n'était pas justifié de prévoir d'emblée une autre date-clé que celle du 1^{er} août 2010, dans tous les articles s'y référant.

Terminologie

Dans le cadre des décisions des conseils communaux concernant l'adoption des PAG et PAP, le SYVICOL propose de ne plus reprendre la terminologie ancienne et actuelle de « provisoire » et « définitif », mais d'introduire des expressions plus adaptées, telles « premier vote », « première approbation », « second vote », « seconde approbation ». En effet, le vote provisoire du conseil communal à l'égard du PAG ou d'un PAP peut muter en décision finale. Dans ce cas, le terme de « provisoire » ne semble pas approprié et il est préférable d'adopter une nouvelle terminologie.

Dans la suite du présent avis, les termes proposés sont utilisés pour autant qu'ils se réfèrent au projet de loi.

Examen des articles

Article 1^{er} (a. 2, loi 2004, remplacé)

La loi en vigueur énumère dans son article 2 les objectifs à atteindre par l'ACDU et les principes qui doivent le guider. Les autorités compétentes n'y sont pas encore énoncées, mais apparaissent seulement à l'article 3 de la loi, lequel rend le corps communal compétent pour l'ACDU et attribue au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'approbation en la matière.

Or, le projet sous examen apporte une nouveauté fondamentale au présent article en attribuant au ministre de l'Intérieur et aux communes la « *mission de garantir le respect de l'intérêt général [...] par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal* ».

Il s'ensuit que le ministre et les communes, qui figurent ici à titre égal, ont une mission commune. En tenant compte de la vastitude et de la généralité qui marquent les objectifs énumérés au présent article, cette obligation juridique incombant conjointement au ministre et aux communes semble être sans bornes ni limites.

Le SYVICOL estime que cet état des choses provoque une ingérence majeure du ministre, du moins au niveau du texte, sur l'autonomie et la compétence générale des communes en matière d'ACDU et sur certaines de leurs attributions, dont les prérogatives acquises par elles par le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, soit leurs missions et pouvoirs de police primaires en matière de sécurité, salubrité et hygiène publiques.

C'est pourquoi le SYVICOL revendique que le ministre ne soit pas associé aux communes dans le sens du présent article du projet de loi, mais que son intervention se limite à son pouvoir de tutelle, soit l'approbation ou la non approbation des actes des communes, sur base d'un contrôle de légalité.

Quant aux objectifs et obligations énumérés au présent article, il y a encore lieu de relever que le point (b) maintient le grand principe que l'ACDU doit servir de moyen pour exécuter les objectifs de l'aménagement général du territoire. Il en découle que l'aménagement général du territoire prime l'aménagement communal en tout état de cause. Suite à ce qui est exposé aux considérations générales du présent avis (autonomie communale, point 3), le SYVICOL propose que la présente disposition ne se réfère pas aux « objectifs » de l'aménagement général du territoire, mais énumère limitativement les trois instruments du gouvernement en la matière, soit les plans directeurs sectoriels, les plans directeurs régionaux et les plans d'occupation du sol.

Il ressort du point (d) qu'il n'est plus considéré comme suffisant que l'ACDU « respecte » le patrimoine naturel national et local, mais il doit contribuer à garantir « un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage ». Aux yeux du SYVICOL, l'expression « un niveau élevé » est indéfinie et subjective et n'ajoute en fait rien à l'obligation en tant que telle, qui consiste à garantir ladite protection. C'est pourquoi il propose de rayer ces termes.

Article 3 (a. 4, loi 2004, modifié)

Contrairement à la loi en vigueur, le projet n'investit plus la commission d'aménagement de la mission « de conseiller les communes dans l'application de la présente loi ». En effet, il a déjà été constaté à l'article précédant que cette mission passe au ministre.

Quant à la composition de la commission d'aménagement, la loi en vigueur la fixe à six membres effectifs et suppléants, dont un président. Le projet prévoit que le président et le président-adjoint doivent être issus respectivement du ministère compétent pour l'aménagement communal et du ministère compétent pour l'aménagement du territoire. En outre, la commission d'aménagement comprend « encore au moins » huit membres effectifs et suppléants, dont cinq personnes, sinon plus, sont déléguées par les ministres ayant dans leurs attributions respectives des plans directeurs sectoriels déterminés. Le projet innove encore dans ce sens que le secteur communal est désormais représenté au sein de la commission d'aménagement par un délégué à proposer par le SYVICOL.

Comme l'auteur du projet entend doter la commission – appelée à œuvrer exclusivement en faveur d'une matière communale – d'au moins six personnes représentant les intérêts de l'aménagement du territoire respectivement des plans directeurs sectoriels, le SYVICOL se pose la question de savoir si ce secteur n'est pas largement surreprésenté par rapport au service ministériel de l'aménagement communal et aux communes. De même, ne serait-il pas justifié d'associer – outre un délégué représentant le secteur communal en général – un délégué de la commune dont un dossier figure à l'ordre du jour de la commission d'aménagement, aux délibérations y relatives, afin de pouvoir éclairer la commission sur les démarches et vues de sa commune ?

C'est pourquoi le SYVICOL demande de réduire considérablement le nombre de membres issus directement ou indirectement de l'aménagement du territoire et propose de limiter la composition de la commission d'aménagement à un délégué du ministère du Développement durable et des Infrastructures, un délégué du ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, service de l'aménagement communal, un délégué du SYVICOL et un délégué changeant, représentant la commune dont le dossier figure à l'ordre du jour.

Le présent article annonce un règlement grand-ducal déterminant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la commission d'aménagement. Comme le secteur communal en est directement concerné, le SYVICOL prie le gouvernement de l'entendre en son avis lors de l'élaboration de ce règlement d'exécution.

Article 4 (a. 4bis, loi 2004, ajouté)

Le présent article concerne la cellule d'évaluation, nouvellement créée par le projet, compétente pour aviser les seuls PAP. Elle est composée par trois membres au moins, tous issus du service ministériel de l'aménagement communal. Le SYVICOL est d'avis que c'est à juste titre que les PAG et les PAP sont dorénavant avisés par des organes différents au sein du ministère de l'Intérieur, ce qui devrait conduire à une évacuation plus rapide des divers dossiers. Les attributions de la cellule d'évaluation sont plus particulièrement analysées dans le cadre de l'article 26 du projet (a. 30 de la loi, remplacé).

Articles 6 (a. 7(2), loi 2004, modifié)

Le projet sous examen maintient qu'un PAG est à élaborer par une personne qualifiée. Or, cet homme de l'art ne doit plus figurer sur une liste ministérielle mais doit se prévaloir d'une certaine qualification ou formation. Le SYVICOL est d'avis que cette évolution contribue à faire disparaître la subjectivité de ladite liste et à fixer des critères objectifs pour être qualifié à œuvrer en la matière.

A l'instar de la loi en vigueur, le contenu de l'étude préparatoire du PAG fait l'objet d'un règlement grand-ducal. Elle comprend un diagnostic global de la situation existante, une stratégie de développement, des propositions de mise en œuvre de la stratégie, et aussi – nouveauté – des schémas

directeurs relatifs aux zones des PAP « nouveau quartier ». Le diagnostic global a les mêmes documents comme fondement que l'analyse globale actuelle. Toutefois, il s'y ajoute une analyse portant sur l'exposition au bruit dans l'environnement. Les frais d'élaboration desdits schémas directeurs sont avancés par la commune et récupérés sur les initiateurs des PAP.

Le SYVICOL est d'avis que le conseil communal doit pouvoir fixer souverainement les diverses zones, urbanisées et destinées à être urbanisées, définies à l'article 25 de la loi (a. 20 du présent projet), et propose que la loi lui assure cette prérogative. Dès l'approbation du PAG, cette décision du conseil ne doit pas pouvoir faire l'objet d'un recours.

Article 7 (a. 9(1), loi 2004, modifié)

Le rapport de présentation n'étant qu'un résumé des divers éléments et contenus du PAG, il fait en quelque sorte double emploi et le SYVICOL ne le considère pas comme indispensable. C'est pourquoi il est proposé d'en faire abstraction. Ainsi, le volume considérable des travaux d'élaboration du PAG et les frais incombant aux communes se trouvent réduits et il est contribué avec efficacité à la simplification administrative.

Article 8 (a. 10, loi 2004, modifié)

Le PAG à transmettre pour avis à la commission d'aménagement doit être accompagné, entre autres documents, du rapport sur les incidences environnementales, pour autant qu'il soit exigé par la loi du 22 mai 2008 relative à cette matière. Le SYVICOL propose d'intégrer ce rapport dans l'étude préparatoire au lieu de le traiter comme document à part. A cet effet, le ministre ayant l'environnement dans ces attributions est appelé à délivrer, le cas échéant, un certificat attestant que l'étude préparatoire suffit à ses exigences et qu'elle tient lieu de ce rapport.

L'avis de la commission d'aménagement porte sur la conformité et la compatibilité du PAG avec la loi et notamment les objectifs figurant à l'article 2 (a. 1^{er} du présent projet), les règlements d'exécution, et les instruments de planification déclarés obligatoires au plan national. Ici, le SYVICOL tient à souligner que l'avis doit se situer dans un cadre de contrôle de la légalité mais non de l'opportunité.

Article 9 (a. 11, loi 2004, modifié)

Le PAG est soumis avec l'avis de la commission d'aménagement et toutes les autres pièces au premier vote du conseil communal, dans les trois mois de la réception de l'avis. Ce délai est actuellement de six mois et le SYVICOL estime que la réduction entreprise par le projet est acceptable et contribue considérablement à accélérer la procédure d'adoption.

Le projet maintient la faculté accordée au conseil communal de passer outre à l'avis de la commission d'aménagement, lorsque celle-ci ne respecterait pas le délai à ce prévu, figurant à l'article précédent.

Article 10 (a. 12, loi 2004, remplacé)

Les principes régissant la publication du premier vote du conseil communal et le dépôt du dossier à la maison communale ne changent pas par rapport à la loi en vigueur, mais les divers délais à respecter par les communes sont raccourcis respectivement précisés. Ainsi, le dépôt du dossier doit se faire dans

les quinze jours à compter de la première approbation, au lieu de trente jours, tandis que la durée du dépôt est maintenue à trente jours. La publication dans au moins quatre quotidiens doit dorénavant se faire dans les trois premiers jours de la publication à la maison communale, lequel délai n'est actuellement pas défini. La réunion du collège des bourgmestre et échevins avec la population, qui doit actuellement avoir lieu dans un délai de trente jours, devra désormais être tenue dans les premiers vingt jours de la publication à la maison communale et après celle dans les journaux. Ici, le SYVICOL renvoie à sa remarque figurant aux considérations générales du présent avis (procédure, simplification administrative, point 2).

Article 11 (a. 13, loi 2004, modifié)

La loi en vigueur accorde trente jours à compter de la publication du vote provisoire pour présenter des réclamations écrites y relatives. Le projet maintient ce délai, tout en précisant qu'il commence à courir à partir de la publication dans les quatre journaux.

Or, cette nouveauté au niveau du point de départ du délai de recours soulève plusieurs objections. Comme l'avis ne doit pas nécessairement paraître le même jour dans tous les journaux, il y a potentiel d'insécurité juridique sur la date à prendre en considération. Mais ce qui pèse encore d'avantage, est le fait que le projet crée un précédent en exposant la fixation d'une date de référence en matière de recours à l'aléa de publications dans la presse écrite. Le SYVICOL est d'avis que le départ d'un délai de recours doit avoir date certaine, résultant d'un évènement unique et non équivoque, et propose de maintenir la règle en vigueur qui retient à cet effet la date du dépôt à la maison communale.

Lorsque le premier vote n'a pas fait l'objet d'observations écrites, la délibération relative à ce vote est transmise dans les trente jours au ministre, lequel décide dans les trois mois. La loi en vigueur ne précise aucun de ces délais et il est utile que le projet comble cette lacune. Toutefois, le SYVICOL renvoie à ses considérations générales, concernant la réduction des délais auxquels le ministre est soumis.

En cas de présentation d'observations écrites, le collège des bourgmestre et échevins doit entendre les réclamants, lorsque ceux-ci l'ont expressément demandé dans leur réclamation. Ceci est une nouveauté par rapport au texte en vigueur, suivant lequel le collège a l'obligation d'entendre tous les réclamants, sur sa propre initiative. Le SYVICOL accueille favorablement cette modification. Le délai pour cette audition par collège n'est pas fixé par le présent article mais est fonction de l'article suivant.

Article 12 (a. 14, loi 2004, modifié)

Le collège des bourgmestre et échevins soumet les réclamations, le résultat de l'audition éventuelle des réclamants, les pièces et les propositions modificatives éventuelles au second vote du conseil communal, dans les trois mois du premier vote. Ceci correspond au texte en vigueur mais le projet y ajoute que ce délai peut être prolongé de trois mois au plus, par décision du ministre. Ceci semble utile au SYVICOL, surtout lorsque l'envergure des modifications à proposer au conseil nécessitent des études supplémentaires.

Article 13 (a. 15, loi 2004, modifié)

Le présent article connaît certaines réductions de délais à respecter par les communes.

Le SYVICOL renvoie encore à sa remarque générale à cet égard, et aussi à celle relative au délai accordé au ministre pour statuer.

Article 14 (a. 16, loi 2004, remplacé)

Il ressort de la lecture du présent article du projet, qu'il y a lieu, dans le cadre du second vote, de distinguer entre deux sortes de réclamations, dont les conditions de recevabilité ne sont pas identiques :

- Le droit de réclamer contre le second vote proprement dit est seulement ouvert à ceux qui avaient aussi réclamé contre le premier vote, dans les quinze jours de la notification.
- Le droit de réclamer contre les modifications adoptées par le conseil communal est ouvert à quiconque se sent lésé par ces modifications, même s'il ne s'était pas heurté au projet adopté lors du premier vote. Ici, le délai sera de quinze jours à compter de l'affichage.

La loi en vigueur ne fait pas cette distinction importante et ne se réfère qu'à la notification pour faire courir le présent délai de réclamation, ce qui ne concerne en pratique que ceux qui avaient aussi réclamés contre le vote provisoire.

Le SYVICOL estime que la présente modification est marquée d'un esprit d'équité.

Articles 15 et 16 (a. 17 et 18, loi 2004, modifié)

Les réclamations contre les modifications apportées au PAG par le conseil communal lors de son second vote, soit les réclamations nouvelles, sont transmises par le ministre à la commission d'aménagement pour l'entendre en son avis, à émettre dans les trois mois de la réception du dossier. Ceci correspond au texte en vigueur. Toutefois, aucun délai n'étant prévu à l'égard de la saisine de la commission, le SYVICOL propose d'en fixer un.

Au présent article, le projet apporte une modification fondamentale à la loi en vigueur, du fait que le ministre ne saisit plus le conseil communal pour l'entendre en son avis sur les réclamations portant sur le second vote. En effet, le texte en vigueur prévoit une telle saisine de la part du ministre. Le commentaire des articles du projet sous examen justifie cette modification législative dans ce sens que cette pratique n'aurait fourni « que très rarement des éléments nouveaux au ministre » et avance la recherche de la simplification administrative.

Le SYVICOL ne peut pas accepter que le ministre se propose de ne pas entendre le seul organe délibératif compétent en la matière, soit le conseil communal, et estime que ce dernier est privé de l'exercice d'une partie de sa compétence légitime. Il se sent en présence d'un empiètement de la part du ministre et d'un non respect du principe de l'autonomie communale. C'est pourquoi le SYVICOL exige que le conseil communal doive être saisi des réclamations contre son second vote, du moins des nouvelles réclamations, pour être entendu en son avis. En effet, de par sa connaissance des réalités locales, la commune est la meilleure placée pour s'exprimer en la matière.

Article 17 (a. 20, loi 2004, modifié)

La décision du conseil communal concernant les servitudes et les mesures d'interdictions éventuelles est à prendre au plus tard à la date de son premier vote et non plus au moment du dépôt du projet,

laquelle date de référence est en vigueur. Ceci corrige une incohérence relative du présent article en vigueur avec l'article 21 de la loi, lequel se réfère d'ores et déjà au vote provisoire.

Article 18 (a. 23, loi 2004, modifié)

Le projet de loi dit que les travaux sont autorisés *et* réalisés par la commune, tandis que la loi en vigueur dit qu'ils sont autorisés *ou* réalisés par la commune. Le SYVICOL en déduit que la commune a dorénavant toujours qualité de maître d'ouvrage dans la réalisation des travaux énumérés au présent article, pouvant a priori être réalisés en régie propre, par délégation ou par marché public.

Article 19 (a. 24, loi 2004, modifié)

Dans la définition des frais pour travaux de voirie et d'équipements publics dont le remboursement ne peut pas être réclamé aux propriétaires, les exceptions sont élargies aux travaux qui permettent la création de nouvelles unités affectées à l'habitation ou toute autre destination, tout en maintenant la seule exception actuelle, à savoir les travaux permettant la création de nouvelles places à bâtir.

Par contre, le projet ne fixe plus d'exception générale se référant à la « récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau conformément à la loi ... relative à l'eau », mais il en ressort que la taxe de participation au financement des équipements collectifs que le conseil peut éventuellement fixer, ne doit « pas servir au financement des infrastructures liées aux services de l'eau, tels que collecteurs d'égout, stations d'épuration ou réservoirs d'eau ». Ici, le SYVICOL rend attentif au fait qu'une telle règle est contraire au principe d'universalité du budget, et plus précisément au principe de non-affectation de certaines recettes à certaines dépenses, considéré ici a contrario. En effet, le budget est régi entre autres principes par celui en vertu duquel l'ensemble des recettes contribue à financer l'ensemble des dépenses.

Article 20 (a. 25, loi 2004, remplacé)

La règle en vigueur est maintenue mais quatre nouvelles notions prennent naissance : PAP quartier existant, zone urbanisée, PAP nouveau quartier, zone destinée à être urbanisée.

La zone destinée à être urbanisée (PAP nouveau quartier) peut aussi porter sur des terrains ou ensembles de terrains partiellement construits et viabilisés.

Au présent article, le SYVICOL tient à rappeler qu'il revendique que la détermination des zones urbanisées et des zones destinées à être urbanisées doit relever de la décision souveraine du seul conseil communal, inattaquable dès l'approbation du PAG (voir examen de l'article 6 du projet sous examen, soit l'article 7(2) de la loi).

Article 21 (a. 26, loi 2004, modifié)

Il découle du projet que les autorisations de construire concernant un PAP quartier existant peuvent dorénavant être délivrées dès le premier vote du conseil communal. Tout en saluant cette nouveauté, le SYVICOL fait remarquer que la formulation n'est pas vraiment claire (« Le *projet* ou plan d'aménagement particulier « quartier existant » précède toute autorisation de construire. ») et propose que le texte se réfère concrètement au point de départ ciblé, soit la date du premier vote du conseil. En

effet, le dossier introduit dans la procédure porte dès le début la dénomination de *projet* d'aménagement particulier longtemps, même avant que le conseil communal n'en soit saisi pour la première fois.

Article 22 (a. 27, loi 2004, remplacé)

Le projet dit qu'il « incombe à la commune de prendre l'initiative d'élaborer un PAP quartier existant » et que tous les autres acteurs potentiels ne possèdent que celle de le compléter, modifier ou réviser.

Ici, le SYVICOL propose de simplifier fondamentalement l'élaboration et la mise en œuvre des PAP quartier existant. Ainsi, après définition des espaces concernés dans le PAG, la commune procède à l'adoption de règles pour aboutir à une sorte de PAP général « quartier existant ». Evidemment, ce PAP unique peut être subdivisé en zones ou quartiers urbains déterminés, si besoin en est. Ensuite, il est mis en œuvre suivant les besoins et demandes, par application des règles retenues et par la délivrance directe d'autorisations de construire.

Article 23 (a. 28, loi 2004, remplacé)

Le présent article concerne les compétences et procédures relatives aux PAP nouveau quartier. L'initiative (pour dresser un PAP non existant) ne doit pas nécessairement émaner d'une commune, mais est ouverte à tous les auteurs possibles (« Dans tous les autres cas, ... »).

Il semble judicieux au SYVICOL de définir les auteurs potentiels en reprenant les termes de l'article précédent (syndicats de communes, Etat ..., propriétaire, mandataire, ...). Il est surtout important de faire une référence au mandat ou titre nécessaire, ceci pour éviter qu'un terrain avoisinant puisse faire partie d'un PAP, en dehors de tout accord du propriétaire concerné. En effet, l'écartement de telles pratiques, lesquelles étaient parfaitement possibles sous la loi de 1937, était l'un des objectifs de la loi en vigueur.

Dès lors, le SYVICOL tient à ce que les auteurs des PAP nouveau quartier doivent en tout état de cause être munis d'un titre ou d'un mandat à l'égard de chaque parcelle ou partie de parcelle qu'ils se proposent d'y incorporer. Ce principe est à préciser et répéter dans toutes les dispositions du genre.

Article 24 (a. 29, loi 2004, remplacé)

A l'égard d'un PAP quartier existant, la nécessité de dresser une partie graphique est laissée à l'appréciation de la commune. Cette nouveauté peut, le cas échéant, contribuer à la simplification administrative.

Quant au PAP nouveau quartier, il est orienté par le schéma directeur élaboré dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG, lequel schéma peut être modifié par le PAP, sous certaines conditions. Aussi, un PAP nouveau quartier doit être accompagné d'un rapport justifiant l'initiative, ce qui n'est pas le cas en présence d'un PAP quartier existant.

Dans le cas d'un PAP nouveau quartier ne couvrant qu'une partie de la zone afférente définie au PAG, le rapport justificatif doit se prononcer aussi sur les autres fonds couverts par cette zone, non compris dans le PAP. Le SYVICOL se pose la question de savoir si ce PAP partiel est alors contraignant pour

un futur PAP qui comprendra tout ou partie des fonds restants. Si tel était le cas, alors il y aurait a priori violation du principe qu'il faut être muni d'un titre ou d'un mandat pour inclure des terrains dans son PAP (voir commentaire de l'article précédent). C'est pourquoi le SYVICOL propose de préciser les conséquences voulues dans le texte.

Article 26 (a. 30, loi 2004, remplacé)

Le projet de loi dit que la nouvelle cellule d'évaluation, après avoir vérifié la conformité du PAP au PAG, émet son avis sous l'angle de vue de la conformité du PAP à la loi et aux règlements d'exécution y relatifs, de sa compatibilité avec les instruments de planification de l'aménagement du territoire et notamment avec les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi (soit l'article 1^{er} du présent projet).

Dans le présent cadre, le SYVICOL estime que le respect des instruments de planification nationaux par les instruments de planification communale est vérifié à suffisance lors de la procédure d'approbation du PAG, ceci d'autant plus que les PAP « nouveau quartier » devront se conformer aux schémas directeurs respectifs, fixés à l'occasion de l'étude préparatoire du PAG. De ce fait, le SYVICOL est d'avis que les PAP, qui in fine ne sont qu'une mesure d'exécution d'un PAG, ne doivent plus être vérifiés par rapport à sa compatibilité avec l'aménagement du territoire et à l'article 2 de la future loi.

Si l'avis de la cellule d'évaluation ne parvient pas au conseil communal endéans le délai fixé, ce dernier peut en passer outre et émettre son premier vote, ce qui est une nouveauté louable.

Quant aux réclamations contre les décisions du conseil communal en matière de PAP, le projet innove en plusieurs points, à savoir

- Des observations écrites contre le premier vote peuvent seulement être présentées par des personnes ayant un *intérêt direct, personnel et certain*. Cette précision quant aux qualités des réclamants est une nouveauté utile et consacre des critères bien connus en droit, destinés à réduire l'ensemble des intéressés potentiels ;
- Le collège des bourgmestre et échevins ne doit plus entendre ces réclamants mais il soumet leurs observations directement au conseil communal, à l'occasion du second vote ;
- Plus aucune réclamation contre le second vote du conseil ne peut être présentée. L'absence du droit de réclamer contre ce vote représente un gain de temps, d'une part, mais peut aussi être considéré comme non équitable à l'égard de ceux qui auraient un intérêt à se manifester, né des conséquences du second vote qui modifie le PAP par rapport à la version adoptée lors du premier vote.

Le projet prévoit enfin qu'un PAP peut être élaboré en parallèle avec le PAG. Toutefois, les divers votes relatifs à ce dernier doivent toujours précéder ceux relatifs au PAP en question. Ceci revient à dire qu'un PAP n'a pas vocation à modifier le PAG.

Or, le SYVICOL estime qu'un PAP doit pouvoir modifier ponctuellement le PAG et que la loi doit prévoir une procédure simplifiée à cet effet, c'est-à-dire sans devoir élaborer une nouvelle étude préparatoire, même partielle.

Article 28 (a. 31, loi 2004, modifié)

Suivant le paragraphe (1), le PAP devient obligatoire trois jours après sa publication par affiches. Donc, il devient obligatoire bien longtemps (jusqu'à trois mois et douze jours) avant son approbation par le ministre. Ici, il faut remarquer que dans le présent contexte « obligatoire » ne doit pas se traduire par « applicable », mais signifie seulement que toutes les planifications éventuelles devront en tenir compte. Or, le SYVICOL fait remarquer que le paragraphe (2) du présent article dispose que les actes et promesses de vente, les affiches et annonces etc. doivent mentionner la date d'approbation ministérielle, ce qui semble a priori incompatible avec le paragraphe (1).

Quant aux autorisations de construire dans le cadre d'un PAP quartier existant, le projet prévoit qu'elles peuvent être délivrées dès la première approbation du PAP par le conseil communal. Cette nouveauté est louable et contribue largement à la simplification administrative,

En présence d'un PAP nouveau quartier, la question des autorisations de bâtir se pose seulement à partir du moment où les voiries et équipements nécessaires seront réalisés ou lorsque la convention relative au PAP en stipulera autrement (voir a. 33 du projet, respectivement 37 de la loi). Or, ces travaux ou documents ne sont réalisés qu'après l'approbation ministérielle. De plus, l'article 33 du projet (a. 37 de la loi) dit que la convention doit précéder toute autorisation de bâtir.

Abstraction faite du passage permettant de délivrer certaines autorisations de construire dès le premier vote du conseil, le SYVICOL se pose la question de savoir quel est l'intérêt pratique de rendre un PAP obligatoire avant son approbation. Il estime que cet état des choses est susceptible de donner naissance à une certaine insécurité juridique. Ceci d'autant plus en considérant que le ministre peut encore refuser le dossier, même si le *projet* d'aménagement particulier a déjà muté en *plan* d'aménagement particulier trois jours après l'affichage.

Quant à l'autorisation à donner par le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions :

Suivant la loi en vigueur, un PAP définitivement approuvé par le ministre de l'Intérieur doit encore faire l'objet d'une autorisation de la part du ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions (article 23 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau). Evidemment, cette démarche peut révéler des modifications à apporter au PAP approuvé.

Le SYVICOL considère que cet état des choses est contraire à la sécurité juridique qu'une approbation finale doit conférer à un PAP, ne correspond pas aux bonnes pratiques administratives et prolonge excessivement les procédures. Cette constatation n'est pas du tout théorique mais repose sur les expériences négatives vécues par des communes ou auteurs de PAP.

Pour ces motifs, le SYVICOL se pose la question de savoir s'il n'était pas opportun de procéder à ladite autorisation ministérielle en matière d'eau au courant de la procédure d'approbation des PAP et plus précisément avant le premier vote du conseil communal, voire de l'examiner déjà dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG. Le but premier d'une telle revendication est d'atteindre qu'un PAP qui est approuvé et donc prêt à être réalisé, ne doit plus pouvoir être influencé ou modifié par ladite autorisation. De plus, le recours qui est ouvert contre cette autorisation en matière d'eau peut se traduire *de facto* par un recours caché contre le PAP en tant que tel, après épuisement des recours légalement ouverts contre les PAP.

La modification de la loi du 19 décembre 2008 qu'un tel changement de procédure demande éventuellement, pourrait utilement être incorporée dans le projet de loi sous examen.

Article 30 (a. 34, loi 2004, remplacé)

La cession des terrains pour voirie et équipements publics devient obligatoire pour les PAP nouveau quartier. Elle est fixée à 25% de la surface du PAP nouveau quartier et s'opère gratuitement. Dans le cas de l'augmentation du degré d'utilisation du sol, le terrain à céder peut atteindre 40% de la surface totale d'un PAP nouveau quartier.

Pour le cas où la surface cédée est inférieure au quart, le projet maintient qu'une indemnité compensatoire est à payer à la commune, mais il ne reprend pas du texte en vigueur que cette indemnité doit servir à l'acquisition de terrains sis à proximité du PAP pour y exécuter certains travaux.

Jusqu'ici, le SYVICOL accueille favorablement ces modifications et ajoutes législatives.

Or, le projet pose une nouvelle condition à l'égard de ladite indemnité compensatoire en spécifiant qu'elle doit seulement être exigée si les fonds concernés par le PAP se situent dans une certaine zone, sinon elle devient facultative. Ici, le SYVICOL est d'avis que cette indemnité doit être exigible dans tous les cas de figure, ceci afin de mettre un terme aux discussions interminables pour savoir si une indemnité est due ou non et pour en connaître le montant. Partant, la présente règle ne doit pas être assortie de conditions restrictives.

Article 32 (a. 36, loi 2004, modifié)

Le projet rend le conseil communal compétent pour arrêter la convention relative au PAP nouveau quartier et le projet d'exécution y relatif, lequel sert de base à la convention. Le projet sous examen prévoit que le ministre doit aussi en statuer. Or, le SYVICOL considère que ces documents ne sont que des instruments d'exécution d'un PAP qui a trouvé l'approbation du ministre et ne reconnaît pas l'utilité d'en saisir encore le ministre, respectivement ne perçoit pas la valeur ajoutée d'une telle approbation ministérielle supplémentaire.

C'est pourquoi le SYVICOL demande à ce que l'adoption de la convention et du projet d'exécution par le conseil communal les rende applicables et qu'il soit fait abstraction de l'intervention du ministre. Cette modification du projet contribue à alléger la tutelle ministérielle et s'inscrit dans la simplification administrative.

Article 33 (a. 37, loi 2004, modifié)

Le projet sous examen modifie l'énumération des travaux et projets soumis à une autorisation de construire. Le SYVICOL se demande s'il n'y a pas confusion entre le terme de « mode d'utilisation » et celui de « mode d'affectation », largement employé en matière d'urbanisme, et propose d'inclure ces deux termes dans le texte.

Le SYVICOL se heurte fortement à la règle accordant à la Chambre des députés la faculté de donner dispense pour une autorisation de construire du bourgmestre à l'occasion d'un projet de construction, de transformation ou de démolition d'un bâtiment public, et la qualifie comme étant inacceptable. Il s'agit d'un empiètement total de la part du législateur sur une prérogative exclusive du bourgmestre et le principe de l'autonomie communale n'est point respecté. Ainsi, le projet de loi entend priver l'autorité communale d'une partie fondamentale de la maîtrise de l'aménagement de son propre territoire. De plus, l'autorisation de construire n'est qu'une mesure administrative d'exécution d'un

règlement communal et se situe tout à la fin des procédures en matière d'aménagement communal pour régler les détails d'un projet de construction. En confier une partie à la Chambre des députés revient à transférer une prérogative d'un organe exécutif au pouvoir législatif. Dès lors, n'est-on pas ici en présence d'une violation du principe supérieur de la séparation des pouvoirs.

Le projet dit que l'autorisation de construire est valable pour une année et peut être prorogée par le bourgmestre pour un an supplémentaire, au maximum. Le SYVICOL accueille favorablement la possibilité d'une prolongation de cette autorisation, mais il propose d'en laisser la durée à l'appréciation du bourgmestre.

Le délai de recours contre une autorisation de construire commence à courir trois jours à compter de l'affichage du certificat de la commune (« roude Punkt ») au site de la construction projetée. Ici, il y a source de conflits et d'insécurité juridique puisque la date d'affichage n'est pas enregistrée ou connue officiellement, et elle peut être différente de la date d'établissement de ce certificat. Partant, le SYVICOL préfère définir autrement la date de référence. Par exemple, le maître d'ouvrage pourrait être tenu de déclarer la date d'affichage à la commune ou de la mentionner sur le certificat, cette date faisant alors foi.

Article 36 (a. 44, loi 2004, modifié)

Suivant le projet, une zone de développement peut toujours être créée, même si un PAP aurait pu aboutir au même résultat. Cette disposition est accueillie favorablement par le SYVICOL.

Articles 37 et 38 (a. 63 et 65, loi 2004, modifiés)

L'article 37 du projet ajoute au texte en vigueur que les frais des plans de remembrement incombent aux propriétaires.

Le même article traite du « remembrement conventionnel ». L'article 65 en vigueur en donne une sorte de définition, mais le présent projet ne la reprend pas. Toutefois, il semble avantageux au SYVICOL de maintenir cette définition.

Suite aux pratiques vécues par les communes et pour éviter qu'elles soient mises devant des faits accomplis, le SYVICOL propose d'ajouter au texte de loi qu'une autorisation de la part du collège des bourgmestre et échevins est nécessaire au préalable à tous mesurages ou travaux quelconques en vue d'un remembrement ou morcellement de terrains.

Article 40 (a. 108, loi 2004, modifié)

Le présent article innove dans ce sens qu'un PAG 1937 perd ses effets à partir de la première approbation du PAG par le conseil communal. Toutefois, la délimitation de la zone verte est alors maintenue conformément au PAG 1937. Ici, le SYVICOL se pose la question de savoir si cette règle concerne toutes les issues possibles du premier vote, à part celle aboutissant au rejet du nouveau PAG, donc aussi dans le cas de figure où le conseil a adopté des modifications, proposées par la commission d'aménagement ou non. En effet, nul ne peut connaître à ce moment les conséquences que ces réclamations entraîneront. Le SYVICOL estime que les communes concernées risquent de se retrouver dans une situation délicate et qu'en fait elles sont dépourvues de PAG entre le moment du premier vote et celui de l'approbation ministérielle du nouveau PAG.

Le paragraphe (2) du présent article prévoit que les PAG 1937 existants et applicables peuvent soit garder leur validité, soit être abrogés, sans pour autant en fixer des critères bien spécifiques. Aux yeux du SYVICOL, la présente disposition soulève une multitude de questions qui méritent d'être prises en compte par la future loi (compétences, conditions, procédure, recours).

Article 41 (a. 108bis, loi 2004, remplacé)

Le projet maintient la notion de « groupe d'habitations de deux maisons ou plus ». Partant, la construction d'une maison unifamiliale sur un terrain ne pouvant accueillir qu'un seul bâtiment du genre peut toujours être autorisée en dehors de tout PAP. Tout en accueillant favorablement que cette exception au principe du PAP existe, le SYVICOL se pose la question de savoir si elle ne devrait pas être élargie, en fixant le seuil minimal pour définir le groupe d'habitations au-delà du nombre de deux maisons. En effet, une telle règle répondrait mieux aux besoins de certaines villes et communes pour être à même de gérer les réalités et demandes qu'elles rencontrent.

Le SYVICOL apprécie largement que le contenu de l'article 108ter en vigueur est maintenu et est repris ici à l'article 108bis, lequel permet au bourgmestre de délivrer, jusqu'à la refonte complète du PAG, directement une autorisation de bâtir, si le dossier est conforme au PAG ou PAP approuvé ou en cours d'approbation au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi modificative. La faculté que la présente disposition offre aux bourgmestres est de toute première importance pour faire en sorte que les communes soient du moins à même d'évacuer sans détour une partie des dossiers et demandes en autorisation de bâtir, tout en respectant les objectifs à atteindre en matière d'aménagement communal.

Article 42 (a. 108ter, loi 2004, remplacé)

Le paragraphe (2) du présent article traite désormais des exceptions contenues actuellement aux articles 26 et 27 en vigueur. Il s'agit des terrains que le conseil communal peut désigner pour les exempter de l'obligation générale de procéder à un PAP, sous conditions, afin qu'il puisse directement être procédé par autorisation de construire de la part du bourgmestre.

A l'instar de ce qui a été dit aux articles 6 et 20 du projet de loi sous examen (a. 7(2) et 25 de la loi) concernant la souveraineté du conseil communal pour décider de la détermination des zones urbanisées et destinées à être urbanisées, le SYVICOL considère que la présente décision du conseil communal concernant lesdites exceptions au principe du PAP est tout aussi souveraine. Il propose que ceci découle de la future loi.

Luxembourg, le 29 décembre 2009