



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7065 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 du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Remarques générales

Le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire a été profondément remanié par des amendements de la Commission du Développement durable de la Chambre des Députés, suite à l'avis du Conseil d'Etat du 13 juin 2017.

La version actuelle du texte¹, qui vient d'être soumise à la Haute Corporation pour avis complémentaire, a été analysée par le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises du point de vue communal.

Comme il l'avait déjà précisé dans son avis du 29 septembre 2014 relatif aux 4 plans directeurs sectoriels qui étaient en procédure à ce moment, le SYVICOL ne conteste pas que la réalisation des objectifs de l'aménagement communal d'intérêt général nécessite une approche régionale ou nationale et justifie certaines restrictions au principe de l'autonomie communale, pour autant que celles-ci se limitent au strict nécessaire et respectent le principe de subsidiarité.

Il note avec satisfaction que le Gouvernement a fait preuve d'une approche participative, notamment en tenant compte d'une partie des observations du SYVICOL et des communes dans le cadre de la refonte des projets de plans directeurs sectoriels dont la procédure d'élaboration fut avortée en 2014 et en associant des représentants du SYVICOL à plusieurs groupes de travail.

Le SYVICOL regrette cependant que le projet de loi commenté ne traduise guère cette attitude partenariale mais est, au contraire, empreint d'une approche « top down » très prononcée. Ainsi, par exemple, le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) garde une grande force coercitive vis-à-vis des communes et le plan directeur sectoriel (PDS) et le plan

¹ Document parlementaire 7065⁴



d'occupation du sol (POS) permettent au pouvoir exécutif national, s'il en décide ainsi, de prendre le contrôle total de l'aménagement communal sur les fonds auxquels ces outils s'appliquent.

En outre, le texte laisse parfois entrevoir un certain manque de confiance envers les autorités communales. Comment expliquer autrement des dispositions comme l'obligation d'assister aux réunions d'information relatives aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol à laquelle le collège des bourgmestre et échevins est expressément soumis, ou encore les sanctions draconiennes auxquelles ce dernier s'expose en cas de non-respect de cette prescription, en cas de dépassement de délais de procédure, etc. ?

Finalement, le SYVICOL regrette que les projets de règlements grand-ducaux auxquels le projet de loi renvoie, ainsi que les projets de plans directeurs sectoriels actuellement en cours d'élaboration, ne lui aient pas été soumis pour avis. Le présent avis s'entend donc sous réserve de ces documents.

Commentaire des articles

CHAPITRE 2 – PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Art. 5. Définition, contenu et forme

L'article 5 donne une définition générale du programme directeur d'aménagement du territoire.

Comme indiqué au commentaire de l'amendement qui est à sa source, les auteurs du texte ne souhaitent pas conférer de caractère coercitif au programme directeur, mais envisagent ce dernier comme un document d'orientation guidant les mesures futures du Gouvernement afin de réaliser les objectifs de l'aménagement du territoire énoncés à l'article 1^{er}.

Il convient d'abord de soulever une incohérence entre cette disposition, qui ne mentionne que le Gouvernement, et l'article 8, paragraphe 2, selon lequel « le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes, y compris en matière d'élaboration des projets d'aménagement général [...] ».

L'article 8 est à lire en combinaison avec l'article 32 du projet de loi sous revue, qui apporte des modifications à deux articles de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le paragraphe 1^{er} modifie l'article 1^{er} de ladite loi en disposant que le terme « aménagement communal » désigne une organisation qui « est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire ». Actuellement, l'article en question dispose que l'aménagement communal « reprend et précise les orientations du programme directeur ». Aux yeux du SYVICOL, cette reformulation n'apporte guère de clarification, tant qu'il n'est pas précisé ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par les termes « orienter » et « orientations ».

Le 2^e paragraphe du même article 32 modifie l'article 18 de ladite loi du 19 juillet 2004 en ce sens que le ministre de l'Intérieur, avant de statuer sur l'approbation d'un projet de PAG,



vérifie la conformité de celui-ci à la loi. Ce contrôle inclut sans doute le respect de l'article mentionné à l'alinéa précédent, c'est-à-dire la question de savoir si le PAG est orienté par le PDAT. Il va sans dire, vu le caractère général du programme directeur, que la marge d'appréciation du ministre de l'Intérieur est considérable.

Pour le Gouvernement, on peut donc admettre que, par rapport au projet de loi initial, le PDAT a perdu de son caractère contraignant avec la formulation retenue par la Commission, ceci d'autant plus que, le Gouvernement étant l'auteur du programme directeur, il lui est loisible de le modifier, quitte à respecter la procédure prévue dans ce cas. Du point de vue communal cependant, pour les raisons exposées ci-dessus, le PDAT n'a rien perdu de son caractère coercitif.

Ceci dit, une question importante se pose par rapport aux projets d'aménagement généraux de nombreuses communes, qui sont en préparation ou en procédure actuellement. Si un tel projet est soumis à l'approbation ministérielle après la publication d'un nouveau programme directeur, le ministre est obligé de vérifier s'il est effectivement orienté par ce dernier. S'il estime que le résultat de ce contrôle est négatif, un refus du projet d'aménagement général tout entier devrait en résulter, entraînant des conséquences désastreuses pour la commune.

Le SYVICOL rappelle que l'élaboration d'un PAG est un processus qui dure plusieurs années et dont la définition des grandes orientations, en tenant compte du programme directeur disponible à ce moment, constitue une des premières étapes. Il n'est donc guère possible d'adapter un projet d'aménagement général finalisé et dont la procédure d'adoption est entamée à un revirement substantiel du programme directeur.

Pour cette raison, le SYVICOL estime qu'il est indispensable de compléter le projet de loi par une disposition transitoire selon laquelle un projet d'aménagement général dont la conformité au droit applicable lors de son premier vote par le conseil communal a été contrôlée par la Commission d'aménagement en vertu de l'article 11 de la loi du 19 juillet 2004 ne peut être remis en cause par des changements ultérieurs au niveau du programme directeur d'aménagement du territoire.

Une autre remarque s'impose par rapport à l'alinéa 2 de l'article 5, selon lequel il reviendrait dorénavant au programme directeur de désigner les centres de développement et d'attraction supérieurs, moyens et régionaux.

Contrairement à l'alinéa 1^{er}, dont l'emploi de termes relativement vagues comme « orientations », « objectifs politiques », etc. est en ligne avec le caractère non contraignant qu'il est prévu de donner au programme directeur, l'alinéa 2 donne au Gouvernement en conseil le droit de prendre une décision produisant des effets juridiques directs pour les communes. En effet, le classement dans une des différentes catégories de CDA aura sans doute des répercussions sur l'établissement des instruments d'aménagement du territoire situés en aval, notamment les plans directeurs sectoriels. Comme ceux-ci relèvent du pouvoir réglementaire et prendront donc la forme de règlements grand-ducaux, il faut se poser la question s'il ne devrait pas en être de même de la définition des CDA.



Art. 6. Procédure d'approbation

L'article 6 définit la procédure d'adoption du programme directeur avec plus de précision que l'article 6 de la loi du 30 juillet 2013 actuellement en vigueur, notamment en ce qui concerne la consultation des communes. Le délai dans lequel celles-ci doivent présenter leurs observations sera d'ailleurs augmenté de 3 à 4 mois, ce qui est à saluer.

Le paragraphe 2 prévoit un règlement grand-ducal réglant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail participant à l'élaboration du programme directeur. Ignorant si un projet de texte afférent existe déjà, le SYVICOL demande à être représenté au sein de ce groupe de travail, comme c'est le cas actuellement².

Aux termes du paragraphe 5, le ministre établit un rapport des avis des communes (et du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire) et propose au Gouvernement les suites qu'il entend y réserver. Le SYVICOL regrette qu'aucun retour d'informations aux communes ne soit prévu. A ses yeux, suivant les règles d'une bonne pratique administrative, mais aussi conformément à l'approche participative dont le Gouvernement se réclame en la matière, ces dernières devraient être informées, par un courrier motivé du ministre, des suites données.

Art. 8. Mise en œuvre

Comme il a été soulevé ci-dessus, l'article 8 se recoupe en partie avec l'article 5, tout en étendant l'effet orienteur du programme directeur aux communes.

CHAPITRE 3 – PLANS DIRECTEURS SECTORIELS ET PLANS D'OCCUPATION DU SOL

Section 1^{re}. Plans directeurs sectoriels

Art. 9. Définition

Le paragraphe 2, alinéa 2 de l'article 9 prévoit que les zones superposées introduites par un plan directeur sectoriel « 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 ».

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 21, paragraphe 2, selon lequel « le règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel peut comporter des zones qui se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement général et exceptionnellement aux projets d'aménagement particuliers qui n'ont pas encore été dûment approuvés [...] ».

Si l'interprétation du SYVICOL est correcte, les deux dispositions citées se contredisent dans la mesure où la première permet au plan directeur sectoriel, moyennant une zone superposée,

² Règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire



d'obliger la commune à modifier un plan d'aménagement particulier dûment approuvé, alors que la seconde ne permet l'établissement d'une zone superposée qu'exceptionnellement sur des fonds couverts d'un projet d'aménagement particulier en procédure, mais en aucun cas sur ceux couverts par un plan d'aménagement particulier dûment approuvé.

S'y ajoute que le terme « exceptionnellement » n'est pas approprié dans un texte légal, du moins lorsque les circonstances justifiant l'exception ne sont pas indiquées avec précision.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le SYVICOL recommande donc de clarifier les dispositions en question. Sans préjudice de ses remarques à l'endroit de l'article 21, il estime que les plans d'aménagement particuliers dûment approuvés ne devraient plus pouvoir être mis en cause par un plan directeur sectoriel postérieur.

Art. 11. Contenu

Le SYVICOL salue le fait que l'article 11, paragraphe 1^{er} fixe l'échelle de la partie graphique du plan directeur sectoriel à 1:2.500, ce qui correspond à une revendication du secteur communal dans l'intérêt de la clarté de ces documents et donc de la sécurité juridique.

Le paragraphe 2 énumère les différentes prescriptions qu'un plan directeur sectoriel peut édicter. Cette disposition permet d'interdire aux communes de créer ou d'étendre certaines zones (1°), de restreindre le choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol (2°), de prévoir le reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné (4°) ou encore d'édicter des prescriptions urbanistiques (7°), pour ne citer que ces exemples. Il met à la disposition du pouvoir exécutif un arsenal d'outils lui permettant, s'il le souhaite, de réduire à néant l'autonomie des communes en matière d'aménagement communal.

Comme il a été précisé plus haut, le SYVICOL ne conteste pas que l'intérêt général national justifie un certain dirigisme en la matière. Néanmoins, le principe de subsidiarité, selon lequel « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens »³, exige que l'atteinte à l'autonomie communale soit réduite au minimum. Or, on peut se demander si l'ampleur des compétences accordées en l'occurrence aux autorités nationales respecte cette exigence.

Quelle que soit la position adoptée par le législateur, le SYVICOL appelle le Gouvernement à élaborer les futurs plans directeurs sectoriels en dialogue avec les communes et de limiter les atteintes à l'autonomie de celles-ci au strict minimum.

Art. 12. Procédure d'élaboration

Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 prévoit l'élaboration des plans directeurs sectoriels en collaboration avec des groupes de travail composés de représentants « des ministères et administrations de l'Etat en associant, le cas échéant, tout autre acteur concerné par la politique sectorielle visée ». Comme on imagine mal un plan directeur sectoriel n'ayant aucun effet sur les communes, le SYVICOL demande que le texte soit modifié afin que la représentation de celles-ci aux groupes de travail soit systématique.

³ Article 4, paragraphe 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985



Le paragraphe 3 prévoit l'organisation d'une ou de plusieurs réunions d'information publiques dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un plan directeur sectoriel, ce qui est sans doute utile.

Le SYVICOL est cependant surpris du fait que le projet de loi dispose d'abord que ces réunions se tiennent en présence d'un membre du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune territorialement concernée, qu'il insiste ensuite sur le caractère obligatoire de cette présence et qu'il érige finalement un éventuel non-respect de cette obligation en une faute ou négligence grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale.

Nous reviendrons aux sanctions dans le cadre de l'analyse de l'article 29, mais il convient dès à présent de se poser des questions sur leur application dans le présent cas. En effet, l'obligation d'assister à une réunion ne frappe pas une personne déterminée, mais un membre – n'importe lequel – d'un organe collégial. Comment alors déterminer celui qui est fautif ?

Le SYVICOL rappelle que les projets de plans directeurs sectoriels lancés en 2014 ont suscité un vif intérêt auprès des autorités communales, démontré par leur forte présence aux réunions d'information organisées à l'époque, aussi bien que par le fait que, selon les informations du SYVICOL, toutes les communes sans exception ont présenté des observations dans le cadre de cette procédure. Les communes sont tout à fait conscientes de l'importance des effets des plans directeurs sectoriels sur leur développement et il n'est donc, aux yeux du SYVICOL, nullement nécessaire d'insister autant sur la présence d'élus aux réunions d'information.

En outre, le texte prévoit que les réunions d'information seront organisées par le ministre « ensemble avec le ou les collèges des bourgmestre et échevins de la ou des communes territorialement concernées » et que ces derniers y invitent leur population. Aux yeux du SYVICOL, cette manière de procéder serait adéquate si le projet de plan directeur sectoriel était un document élaboré en dialogue et d'un commun accord entre les autorités étatiques et communales. Or, telle n'est pas l'intention des auteurs du projet de loi, qui réservent aux autorités communales au maximum un rôle consultatif au sein du groupe de travail prévu au paragraphe 1^{er}. Pour cette raison, le SYVICOL estime que les réunions d'information devraient être organisées par l'auteur du projet de PDS, à savoir le ministre, rien n'empêchant bien sûr que les communes, si elles le souhaitent, mettent à disposition des locaux ou contribuent à diffuser l'invitation auprès de leurs ménages.

Suivant le paragraphe 4, alinéa 2, dans sa formulation actuelle, le conseil communal établit un avis au sujet des observations présentées dans le cadre de l'enquête publique. Prise à la lettre, cette disposition limite la compétence du conseil communal dans la procédure en question à commenter les observations présentées par des particuliers et ne lui laisse aucun droit d'initiative pour faire valoir ses propres remarques ou réflexions. Le SYVICOL demande avec insistance que cette disposition soit reformulée de façon à ce que le conseil communal soit libre de soulever dans son avis tous les éléments qui lui paraissent utiles.

Le paragraphe 6 concerne le rapport que le ministre établit en fonction des avis présentés et les modifications du projet de plan directeur sectoriel éventuellement décidées. Comme par rapport à l'article 6, paragraphe 5, le SYVICOL demande que les communes soient



systématiquement informées, par une lettre motivée de la part du ministre, des suites données à leurs avis.

Finalement, le paragraphe 8 prévoit la désignation d'un commissaire spécial en cas de manquement des autorités communales à leurs obligations énoncées aux paragraphes précédents. Suite à ses propositions de modification relatives à l'organisation des réunions d'information, le SYVICOL propose que la référence au paragraphe 3, alinéas 3 et 4 soit supprimée de l'alinéa sous revue. De toute façon, on peut se demander comment la désignation d'un commissaire spécial pour assister en lieu et place d'un élu communal à une telle réunion peut se faire en pratique, si l'absence n'est constatée qu'au moment de la réunion.

Art. 13. Procédure de modification ponctuelle

Le paragraphe 4 appelle la même remarque que l'article 6, paragraphe 5 et l'article 12, paragraphe 6. Il faudrait que les communes soient informées, par lettre motivée du ministre, des suites données aux remarques qu'elles ont présentées dans le cadre de la procédure consultative.

Art. 14. Commission de suivi

L'article 14, qui établit le principe que chaque plan directeur sectoriel est encadré par une commission de suivi, renvoie à un règlement grand-ducal aussi bien en ce qui concerne la composition, l'organisation et le fonctionnement de ces commissions, qu'en ce qui concerne de la définition des informations pouvant être demandées aux communes. Comme il s'agit de deux sujets importants pour les communes, le SYVICOL demande que le projet de règlement grand-ducal lui soit soumis pour avis.

Section 2. Plans d'occupation du sol

Art. 19. Procédure d'élaboration

Les remarques formulées par rapport à l'article 12 énonçant la procédure d'élaboration du plan directeur sectoriel valent aussi pour l'article 19.

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, étant donné que le POS porte généralement sur un territoire plus limité que le plan directeur sectoriel, la présence au groupe de travail de représentants de toutes les communes directement concernées par le projet de plan devrait être prévue.

Art. 20. Procédure de modification ponctuelle

Les observations ci-dessus relatives à l'article 13 concernant la procédure de modification ponctuelle du plan directeur sectoriel s'appliquent également à l'article 20.



Section 3. Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 21. Effets du plan directeur sectoriel

Le paragraphe 1^{er} interdit, dès l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel, la délivrance d'autorisations de bâtir contraires aux prescriptions de ce dernier, à l'exception de celles qui constituent l'exécution d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé et de celles dont la demande a été présentée avant l'entrée en vigueur.

Cette disposition peut causer des difficultés pour des projets d'aménagement particuliers qui sont en procédure au moment de l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel. En effet, en vertu de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le ministre de l'Intérieur, lorsqu'il statue sur le projet d'aménagement particulier, doit vérifier la conformité de celui-ci aux « plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes ». L'entrée en vigueur d'un PDS contraire au cours de la procédure d'approbation du projet d'aménagement particulier entraîne donc le refus d'approbation de ce dernier, ce qui est une source d'insécurité juridique pour les auteurs du PAP et peut causer des pertes de temps et d'argent importantes.

Pour éviter ceci, le SYVICOL plaide pour un élargissement de l'exception, prévue pour les plans d'aménagement particuliers, aux projets d'aménagement particuliers en procédure dès le moment où leur conformité à la loi, y compris les plans et programmes déclarés obligatoires, a été constatée par l'avis de la Cellule d'évaluation auprès du ministère de l'Intérieur⁴.

Pour contrecarrer d'éventuelles initiatives de propriétaires de terrains visant à se soustraire aux prescriptions du futur plan directeur sectoriel en entamant une procédure de PAP dès la publication du projet suivant l'article 12, paragraphe 2, l'article 24 donne au ministre la faculté d'établir des servitudes provisoires là où il l'estime nécessaire.

A noter que la disposition citée ci-dessus de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 résulte de l'article 29, paragraphe 2 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. L'article 19, paragraphe 7 de cette dernière donne au projet de plan directeur des effets prohibitifs dès le début de la procédure publique, ce qui n'est pas l'intention des auteurs du projet de loi sous revue. Il convient donc de se demander si l'article 30 susmentionné ne devrait pas être modifié de sorte à supprimer le contrôle de conformité du PAP par rapport aux projets de plans et programmes à déclarer obligatoires.

Le paragraphe 2 prévoit la définition de zones qui se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement général et « exceptionnellement » aux projets d'aménagement particulier. Selon la compréhension du SYVICOL, l'exception en question désigne l'obligation prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9, qui est celle de dédier 30% de la surface construite brute d'un PAP « nouveau quartier » au logement à coût modéré. Or, toujours selon la lecture du SYVICOL, cette obligation ne frappe que les PAP exécutant une zone résultant du plan

⁴ Article 30, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



directeur sectoriel « logement ». Dans ce cas de figure, cependant, l'élaboration du projet d'aménagement particulier ne peut être que postérieure à la définition de la zone superposée, de sorte qu'aucun conflit ne devrait pouvoir se présenter. Cette disposition gagnerait à être clarifiée.

Selon le paragraphe 3, toutes les prescriptions du plan directeur sectoriel sont directement applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS, à l'exception de celles mentionnées à l'article 11, paragraphe 2, points 2 et 4, qui doivent être mises en œuvre par le plan d'aménagement général. Il s'agit de celles qui restreignent le choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol à prévoir (2°) et de celles qui prévoient le reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné (4°).

A moins que la mise en œuvre ne se fasse par un plan d'occupation du sol conformément à l'alinéa 3, le caractère coercitif des prescriptions en question résultera donc d'une décision des autorités communales. D'éventuelles demandes d'indemnisation afférentes seront dès lors dirigées contre les communes, alors même qu'elles auront agi dans l'exercice d'une compétence liée.

Le SYVICOL se doit dans ces conditions de réitérer sa revendication, formulée déjà dans son avis susmentionné du 29 septembre 2014, que l'Etat assume lui-même la responsabilité pécuniaire de ses décisions politiques en remboursant, dans de pareils cas, aux communes les indemnités que celles-ci se verront obligées de payer, ainsi que tous les frais de justice occasionnés éventuellement dans ce contexte.

Section 4. Dispositions communes au plan directeur sectoriel et au plan d'occupation du sol

Art. 23. Mesures de publicité

Selon le paragraphe 1^{er}, il doit être fait mention dans tout acte ou promesse de vente, de location ou de transfert d'un droit réel immobilier, ainsi que dans tout moyen de publicité relatif à de telles opérations, de l'existence, le cas échéant, d'un PDS ou POS en vigueur ou en projet, ainsi que des servitudes provisoires éventuelles. Cette mention se basera sur une attestation à délivrer par ministre.

Le paragraphe 2 prévoit la publication de l'ensemble des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol sur les sites Internet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Administration du Cadastre et de la Topographie.

Le texte ne donne pas de réponse claire à la question de savoir si l'attestation ministérielle est à demander systématiquement ou seulement pour les immeubles dont il résulte des sites Internet mentionnés qu'ils sont frappés d'un plan, projet de plan ou de servitudes provisoires.

Si les auteurs du projet de loi favorisent la 2^e hypothèse, on peut se demander pourquoi les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol sont publiés en ligne, mais non pas les projets de tels plans, ni les servitudes provisoires. Ceci ne permet pas aux parties à une opération telle que visée au paragraphe 1^{er} de s'informer de façon exhaustive. Dans le doute,



elles devront demander l'attestation ministérielle systématiquement, ce qui engendrera pour le ministère une charge administrative considérable.

Quelle que soit la voie privilégiée, il convient de fixer un délai de réponse au ministre afin d'éviter le risque d'un ralentissement disproportionné des opérations immobilières. Vu que l'attestation ministérielle se base sur un simple constat de l'existence – ou non – de prescriptions et n'implique pas de prise de décision, le SYVICOL propose de fixer ce délai à un mois suivant la réception de la demande.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le SYVICOL propose que le paragraphe 2 soit modifié en ce sens que les projets de plans et les servitudes provisoires soient également publiés et que, en plus, l'obligation de mention ne s'applique qu'aux informations publiquement accessibles via les sites Internet prévus.

Art. 24. Servitudes provisoires

Suivant le paragraphe 1^{er}, l'édition de servitudes provisoires est possible « au cours des études ou travaux tendant à établir ou modifier un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol ». Cette disposition manque de clarté dans la mesure où elle n'indique pas de date précise et vérifiable à partir de laquelle des servitudes provisoires peuvent être décidées. Pour cette raison, le SYVICOL propose d'ouvrir cette possibilité à partir de la décision du Gouvernement en conseil lançant la procédure publique (articles 12,2 et 19,2).

Le paragraphe 2 dispose qu'aucune autorisation de bâtir contraire à une servitude provisoire ne peut être délivrée, à l'exception de celles en application d'un PAP dûment approuvé et de celles dont la demande a été présentée avant la notification prévue au paragraphe 3.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le SYVICOL propose de dispenser des servitudes provisoires les projets d'aménagement particulier en procédure dont la conformité au droit positif a été constatée par l'avis de la Cellule d'évaluation auprès du ministère de l'Intérieur avant l'information, prévue au paragraphe 3, alinéa 2, des propriétaires des terrains grevés par les servitudes prévues.

CHAPITRE 5 – INDEMNISATION - SANCTIONS PENALES, SANCTIONS ET MESURES ADMINISTRATIVES

Art. 29. Sanctions pénales, sanctions et mesures administratives

Le paragraphe 5 dispose que le non-respect de certaines dispositions du projet de loi sous revue constitue une faute ou négligence grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Ces articles prévoient « en cas d'inconduite notoire, de de faute ou de négligence graves », la suspension limitée dans le temps ou la démission, respectivement, des échevins par le ministre de l'Intérieur et du bourgmestre par le Grand-Duc.



Peuvent être sanctionnés de la sorte :

1. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas envoyer endéans le délai prévu au ministre l'avis du conseil communal sur un projet de programme directeur (article 6, paragraphe 4) ;
2. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre son avis sur un projet de plan directeur sectoriel endéans le délai imparti (article 12, paragraphe 2, alinéa 3) ;
3. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas procéder, sous la forme et dans les délais prévus, au dépôt du projet de plan directeur sectoriel à la maison communale pour l'inspection du public (article 12, paragraphe 2, alinéa 5) ;
4. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas assister à une réunion d'information sur un projet de plan directeur sectoriel (article 12, paragraphe 3, alinéa 3) ;
5. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas inviter la population à ladite réunion (article 12, paragraphe 3, alinéa 4) ;
6. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre d'avis concernant les observations présentées par le public au sujet du projet de plan directeur sectoriel (article 12, paragraphe 4, alinéa 2) ;
7. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas envoyer l'avis susmentionné avec des copies des observations présentées par le public au ministre endéans le délai indiqué (article 12, paragraphe 5) ;
8. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre son avis sur un projet de plan d'occupation du sol endéans le délai imparti (article 19, paragraphe 2, alinéa 3) ;
9. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas procéder, sous la forme et dans les délais prévus, au dépôt du projet de plan d'occupation du sol à la maison communale pour l'inspection du public (article 19, paragraphe 2, alinéa 5) ;
10. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas assister à une réunion d'information sur un projet de plan d'occupation du sol (article 19, paragraphe 3, alinéa 3) ;
11. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas inviter la population à ladite réunion (article 19, paragraphe 3, alinéa 4) ;
12. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre d'avis concernant les observations présentées par le public au sujet du projet de plan d'occupation du sol (article 19, paragraphe 4, alinéa 2) ;
13. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas envoyer l'avis susmentionné avec des copies des observations présentées par le public au ministre endéans le délai indiqué (article 19, paragraphe 5).

Le SYVICOL considère cette disposition comme inacceptable pour les autorités communales, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, il est d'avis que les auteurs du projet de loi, en assimilant de simples non-respects d'éléments de procédure par un organe collégial à des fautes ou négligences graves telles que prévues par la loi communale détournent ces sanctions de leur fin initiale, qui consiste à pouvoir sanctionner des membres du collège des bourgmestre et échevins pris individuellement pour leur comportement (« conduite notoire ») ou leurs actes personnels.



S'y ajoute que la sévérité des sanctions possibles paraît excessive par rapport aux manquements incriminés. Le dépassement du délai pour envoyer un dossier au ministre justifie-t-il la suspension, voire la démission du collège des bourgmestre et échevins tout entier ?

Finalement, force est de constater que le paragraphe 5 attribue au collège des bourgmestre et échevins la responsabilité pour le non-respect de certaines obligations qui ne relèvent pas entièrement de sa compétence. En effet, s'il appartient certes au collège de soumettre un dossier au conseil, il ne saurait contraindre ce dernier à se prononcer endéans un certain délai. Concrètement, dans la liste ci-dessus, les points 1, 2, 6, 8 et 12 concernent des actes qui relèvent de la compétence du conseil communal. Les points 7 et 13 renvoient à des obligations que le collège des bourgmestre et échevins ne peut remplir que sous condition que le conseil communal ait adopté son avis en temps utile.

Seuls les points 3 à 5 et 9 à 11 sont donc de la compétence exclusive du collège des bourgmestre et échevins et ce n'est partant que pour ces faits que celui-ci devrait pouvoir être sanctionné. Si le texte était en plus modifié comme proposé plus haut en libérant le collège des bourgmestre et échevins de ses obligations dans le cadre des réunions d'information (points 4, 5, 10 et 11), seuls les points 3 et 9 – il s'agit de l'obligation de déposer, respectivement, le projet de plan directeur sectoriel et le projet de plan d'occupation du sol à la maison communale – subsisteraient. Le SYVICOL demande dans ces conditions de rayer purement et simplement le paragraphe 5 et de procéder, en cas de non-respect des procédures, selon les règles du droit commun, qui permettent notamment l'envoi d'un commissaire spécial en cas de carence des autorités communales⁵.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 18 septembre 2017

⁵ Article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988