

Avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire au sujet du projet de loi no 4486 concernant l'aménagement des communes

Ad article 1er - Objectif

Etant donné que le texte précise que l'aménagement communal a pour objectif d'assurer aux habitants de la commune des conditions de vie optimales, le Conseil supérieur estime qu'il n'est pas clair si c'est l'intérêt individuel ou collectif des habitants qui est visé. Puisque l'un n'est pas nécessairement compatible avec l'autre et vu que le CSAT est d'avis que l'intérêt collectif doit primer l'intérêt individuel, il propose de modifier ce passage en conséquence et d'écrire: "Il a pour objectif d'assurer aux habitants de la commune un cadre collectif optimal par.....".

En ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre, le CSAT propose de biffer les termes "sans discrimination" et de reprendre par ailleurs la définition du développement durable.

Pour le CSAT il est également difficilement compréhensible comment on pourrait promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines ou rurales. Est-ce qu'on veut dire par-là de répartir la population à part égales en zones urbaines et rurales? Dans le cas contraire, il faudrait trouver une autre formulation.

De l'avis du Conseil supérieur un objectif essentiel digne d'une politique d'aménagement communal fait défaut au 1er article, à savoir l'aménagement et le développement urbanistique des communes.

A noter encore qu'il existe une certaine rupture de texte en ce qui concerne le lien de l'article 1er avec le reste du projet de loi. Ici des précisions supplémentaires s'imposent.

Ad article 2 - Principe du PAG

Le CSAT approuve l'idée de l'introduction d'un délai dans lequel les responsables locaux doivent obligatoirement réfléchir sur une éventuelle modification du PAG. En raison du fait que le Programme directeur de l'aménagement du territoire fournit le cadre de référence en vue de modifications ultérieures des PAG, ne faudrait-il pas faire concorder les délais et mettre à jour le Programme directeur dans le même laps de temps? Le CSAT se demande en même temps à partir de quand le délai de 6 ans commencera à courir? Est-il envisagé de faire coïncider le délai du réexamen avec la date des élections communales, ce qui se traduira par une hyperactivité communale à l'échelon national vers la même échéance?

Un règlement grand-ducal précisant le contenu du rapport à présenter par le collège des bourgmestre et échevins, le CSAT est conscient de l'importance que revêt ce texte. Il serait évidemment important d'examiner le contenu de ce règlement ensemble avec le projet de loi. En tout cas le règlement en question devrait définir une grille d'évaluation permettant de décider si oui ou non une mise à jour du PAG s'impose.

Ad article 3 - Elaboration du PAG

Le projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal précise le contenu de l'étude préparatoire. Or, le contenu de l'étude préparatoire ne devrait-il pas découler du résultat du rapport dont question à l'article 1er? Le CSAT propose aussi de tenir compte d'autres moyens de planification existants et d'y faire référence dans le corps du texte (plan vert, plan de développement communal). En effet, ces plans constituent déjà un travail préalable considérable en tant qu'instrument pour la réalisation de l'étude préparatoire prévue par le projet de loi.

Cet article prévoit que le PAG est élaboré par une personne qualifiée. A ce sujet le Conseil supérieur pense qu'au vu de la complexité de la matière, il est difficile de trouver une personne qui, à elle seule, disposera de toutes les qualifications requises dans des domaines très divers, mais complémentaires. Le Conseil propose plutôt d'instaurer une équipe pluridisciplinaire composée de personnes qualifiées, c'est-à-dire d'aménageurs, d'urbanistes, d'architectes, d'ingénieurs, de sociologues, d'économistes etc.

Le plan de développement communal a pour but d'organiser une réflexion globale sur toute la problématique des localités à analyser. Il sert donc d'outil de travail aux élus locaux pour la planification à court, moyen et long terme, vu qu'il dégage les points forts et faibles en relation avec l'habitat et le milieu habité, avec les structures socio-économiques et l'approvisionnement, avec l'environnement naturel et humain ainsi qu'avec l'éducation, la culture, et les loisirs.

De ce fait le plan de développement est en effet un instrument indispensable et préalable à l'établissement du PAG dans la mesure où il examine toutes les possibilités du développement des communes (politique dynamique) alors que le PAG constitue en fait un plan d'occupation du sol (politique statique). L'expérience montre d'ailleurs que pas mal de communes se sont dotées d'un plan de développement, fait qui prouve qu'elles ont déjà développé des visions pour l'avenir.

Ce qui vaut pour le plan, de développement communal est bien entendu également vrai pour le plan vert qui définit dans l'optique de la protection de la nature des propositions de protection, d'aménagement et de gestion pour les parties du territoire communal non destinées à être bâties. Le plan vert constitue pour l'administration et pour les habitants d'une commune un projet d'aménagement du paysage et des espaces verts adaptés aux particularités locales. Ceci dit, le plan vert est le principal instrument d'aménagement en matière d'environnement naturel.

Le Conseil supérieur propose même de profiter du projet de loi sous examen pour donner une base légale aux deux instruments précités.

Il plaide en même temps pour l'élaboration d'une base légale pour la réalisation de plans de développement en milieu urbain, pour lesquels il faudrait mettre sur pieds un cahier des charges uniforme.

En fait, le plan vert, le plan de développement communal et le plan de développement en milieu urbain ne constituent rien d'autre que l'étude préparatoire, qui, dans ce cas, ne serait plus indispensable.

En ce qui concerne la réalisation d'une étude préparatoire portant sur l'ensemble du territoire communal, le CSAT voudrait remarquer qu'en principe la plupart des communes devrait être à même de réaliser cette étude en régie propre. Un nombre important de données est déjà disponible dans les communes, que ce soient celles relatives à la structure d'âge de la population, au nombre d'habitants, à la répartition des habitants par quartiers, etc. Ce sont également les communes qui ont la meilleure connaissance du terrain, l'évolution démographique et l'âge de scolarisation des enfants pouvant être estimés sur la base des nouveaux lotissements réalisés.

Etant donné qu'un PAG peut avoir des répercussions sur le territoire des communes voisines, le Conseil supérieur insiste cependant que lors de l'élaboration du PAG il soit également tenu compte de la situation au-delà des limites communales, afin de dégager dès le départ les conflits susceptibles de naître. Toutes les incompatibilités devraient être consignées dans un plan de conflits potentiels.

Ad article 4 - Contenu du PAG

Le CSAT accueille favorablement l'idée d'une harmonisation de la terminologie par la création de définitions uniformes quant aux zones du PAG applicables à l'ensemble des communes du pays. Ceci constituera un net progrès par rapport à la situation actuelle étant donné que chaque commune a ses propres zones et que la terminologie diffère d'une commune à l'autre. L'établissement d'une nomenclature nationale apportera dès lors plus de transparence dans les plans. Vu que la matière sera également régie par des dispositions à prendre par voie de règlement grand-ducal, il importe que ce règlement soit pris rapidement, car à défaut de ce faire la pratique actuelle s'éternisera et l'esprit de la loi ne pourra pas être traduit en réalité.

En ce qui concerne la partie graphique du PAG dressée sur la base des plans de l'Administration du Cadastre et de la Topographie, le Conseil supérieur suggère qu'il soit également pris recours à la banque de données TOPO-CARTO à l'échelle

1:5.000, qui constitue une source d'informations supplémentaire.

Il regrette en même temps qu'il n'existe pas de cadastre des réseaux sous-terrains, instrument qui faciliterait la planification.

Un règlement grand-ducal définira les zones à l'intérieur du projet d'aménagement général. Etant donné qu'à l'heure actuelle chaque commune a défini ses propres zones dont la terminologie diffère de commune à commune, le Conseil supérieur recommande l'établissement d'une nomenclature ou légende nationale à appliquer pour les PAG et comprenant des définitions et couleurs uniformes pour l'ensemble des communes. Cette façon de procéder aurait l'avantage de mettre plus de transparence dans les PAG. Au risque de se répéter, le Conseil regrette également que le projet de règlement grand-ducal ne soit pas joint au dossier, ce qui a comme conséquence qu'il est difficile d'interpréter correctement le texte des auteurs du projet de loi.

L'alinéa 2.2 de l'article sous examen détermine entre autres les règles relatives à la solidité, la sécurité et la salubrité des constructions. Même si cette disposition fait déjà partie de la loi modifiée du 12 juin 1937, le CSAT estime qu'il vaut mieux renoncer à ces dispositions alors que ce texte force les communes à établir des règles, fait qui constitue encore le moindre mal, et de les appliquer. Or les choses se compliqueront inévitablement lors de la phase de l'application. Les communes devront délivrer des certificats pour lesquels elles ne sont pas à même de contrôler la véracité, ni par ailleurs de contrôler l'exécution conforme. En effet, combien des 118 communes du pays disposent des ressources humaines requises pour vérifier la statique d'un bâtiment? S'agissant d'un problème national et pour éviter des applications et interprétations divergentes d'une commune à l'autre, le Conseil supérieur estime que cette matière devrait être régie par des dispositions générales et identiques pour toutes les communes.

Ad article 6 - La commission d'aménagement

Dans le cadre de son avis du 6 octobre 1993 relatif au projet de loi no 3767, le CSAT avait critiqué la composition de la commission d'aménagement dans la mesure où y figuraient exclusivement des représentants du secteur public. Cette constatation vaut toujours de sorte qu'il y a lieu de citer le passage afférent de l'avis précité: "Le CSAT est pourtant d'avis que la commission d'aménagement devrait avoir recours à des experts indépendants pour y siéger à titre permanent et notamment des urbanistes, des paysagistes, des aménageurs en transport, etc. De par leur expérience sur le terrain, ces personnes constitueraient certes un enrichissement pour la commission qui serait en même temps mieux outillée pour conseiller les communes. D'un autre côté, il importerait de définir clairement les compétences de la commission. L'émission d'avis négatifs au sujet de projets soumis à la commission devrait donner lieu à une discussion contradictoire. En tout cas, l'avis devrait être annexé aux délibérations du conseil communal."

Par rapport à ce texte le CSAT propose en outre que la commission doive en réalité constituer une équipe multidisciplinaire composée de personnes de l'art. Elle devrait

avoir l'allure d'une sorte de tripartite dans laquelle figureraient tant des experts de l'Etat, des communes et des spécialistes du secteur privé. Ce secteur pourrait par exemple être représenté par un membre désigné par l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-Conseils.

La composition proposée par le Conseil supérieur trouve son fondement dans un profond changement de philosophie en matière d'aménagement depuis 1937. A côté d'une politique relevant de la compétence des géomètres et des constructeurs de routes, la mission de la commission a évolué dans le sens qu'aujourd'hui on doit l'étendre aux domaines de l'urbanisme, du social, de l'environnement et de l'économie et lui assigner un rôle accru sur ces plans. La composition doit donc refléter fidèlement cette évolution en mettant la commission en mesure d'accomplir sa mission.

Au cas où il serait impossible de rehausser le rôle de la commission dans le sens décrit ci-dessus, on pourrait songer à créer une administration de l'aménagement communal reprenant une partie des missions de la commission, administration qui dans ce cas devrait également avoir pour mission de conseiller les communes en matière d'aménagement communal, ce rôle ne pouvant actuellement être assumé par la commission d'aménagement, étant donné qu'en pareil cas elle conseillerait les communes tout en rendant par après un avis sur ses propres propositions.

Ad article 7 - Avis de la commission d'aménagement

La commission d'aménagement étant appelée à émettre son avis au sujet du projet d'aménagement lui soumis pour avis dans un délai de six mois, la question se pose évidemment qu'est-ce qui se passe si ce délai ne peut pas être observé?

Si le dossier n'est pas complet et que des pièces ou précisions supplémentaires devront être demandées, le délai sera-t-il ensuite suspendu?

En tout état de cause le Conseil supérieur juge utile qu'il soit établi une liste exhaustive de toutes les pièces devant figurer au dossier. Le dossier ne serait dans ce cas soumis à la commission qu'à partir du moment où il serait complet.

Aussi le CSAT estime-il que la Commission devrait mettre plus de transparence dans les avis qu'elle rend. Cette transparence pourrait être apportée par l'établissement d'une grille d'évaluation comprenant des critères d'après lesquels le dossier est examiné. Aussi les avis devraient-ils être motivés tout en comprenant les explications nécessaires.

Ad article 8 - Vote par le conseil communal

Le Conseil supérieur a deux remarques à formuler au sujet de cet article. La première se rapporte au délai de six mois dans lequel le conseil communal doit statuer depuis la réception de l'avis de la commission. Il est d'avis qu'il ne faut pas laisser traîner les choses trop longtemps et propose donc par voie de conséquence de ramener ce délai à trois mois.

La deuxième remarque a trait aux conséquences résultant du rejet du projet d'aménagement par le conseil communal. Dans ce cas le projet de loi précise que le Ministre prend connaissance de la décision de refus et déclare que le dossier est clôturé, aucun acte réglementaire ayant été effectué. Le Conseil supérieur ne peut suivre ce raisonnement qui est totalement contraire à l'esprit du projet de loi dans la mesure où chaque commune doit avoir un projet d'aménagement et le soumettre à un réexamen tous les six ans. Par le biais de la disposition proposée dans le présent article, les communes auraient donc la possibilité de se soustraire à l'obligation de révision de leur PAG par un rejet pur et simple.

En cas de rejet par le conseil communal, celui-ci devrait au contraire charger le collègue échevinal à élaborer un nouveau projet dans un délai rapproché.

Ad article 9 - Publication

Un projet d'aménagement constituant un instrument d'occupation du sol tellement important pour le développement ultérieur d'une commune, le Conseil supérieur estime que l'administré a un droit d'être informé. Il ne faut dès lors pas laisser au conseil communal la décision s'il organise une ou plusieurs réunions d'information ou s'il ne les organise pas. La publication et l'information sont des devoirs qui incombent à la commune. C'est la raison pour laquelle le CSAT insiste que les termes " peut organiser une ou plusieurs réunions d'information" soient remplacés par ceux de " organise une ou.....".

Quant à la publication du dépôt, dont l'information devrait être aussi large que possible, le CSAT propose une publication dans au moins quatre quotidiens paraissant sur le territoire luxembourgeois, peu importe d'ailleurs si ceux-ci sont imprimés au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger.

En ce qui concerne la publication par voie d'affiches, il n'y a pas d'observation majeure sauf qu'il est tout de même suggéré d'englober dans le mécanisme de publication la voie télématique pour tenir compte des possibilités qui s'offrent par les nouveaux moyens de communication. Les communes ayant recours à ces médias devraient donc les utiliser pour le public.

Ad article 10 - Réclamations

De façon générale, le Conseil supérieur est d'avis que des réclamations de toutes sortes, que ce soit dans le cadre du projet de loi sous examen ou dans le cadre de toute autre législation ou réglementation, doivent être admissibles par voie écrite et orale, et non seulement par voie écrite, ceci pour garantir l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Aussi les auteurs du texte pourraient-ils s'inspirer des dispositions prévues par la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

Ad article 12 - Aplaniement des difficultés en cas de réclamations

Dans l'ordre des idées que le Conseil supérieur a exprimées au sujet de l'article 10,

il y a lieu de préciser tout simplement qu'il s'agit d'observations. Le terme "écrites" serait à biffer.

Il saisit également l'occasion de cet article pour regretter qu'il existe, selon le CSAT, un déséquilibre démocratique fondamental relatif aux délais à observer selon qu'il s'agit du droit d'agir de la population ou de l'autorité communale ou étatique. Ces dernières ont six mois de temps pour agir tandis que l'administré n'en dispose que d'un seul mois. Dans l'esprit d'un rapprochement entre ces délais, le Conseil supérieur voudrait voir porter le délai de l'administré au double, soit à 60 jours, et ramener parallèlement à 3 mois le délai de réaction des autorités publiques.

Ad article 13 - Deuxième vote par le conseil communal

Conformément à la proposition relative à l'article 12, le délai selon lequel le conseil communal doit statuer sur les pièces et modifications devrait être ramené de six mois à trois mois.

Ad article 14 - Deuxième publication

Le CSAT renvoie à ses remarques faites au sujet de l'article 9 en ce qui concerne la publication.

L'affichage pendant trente jours devrait être ramené à 15 jours.

Ad article 15 - Nouvelles réclamations

Même remarque que pour l'article 14 en ce qui concerne le délai. Il suffirait en effet qu'en raison d'un congé, d'une maladie ou d'une hospitalisation dépassant 2 semaines et l'administré n'aurait plus la possibilité d'exprimer ses réclamations. Un délai d'un mois semble être raisonnable et justifié.

Ad article 17 - Décision ministérielle

Pour cet article le délai fait défaut. Le Conseil supérieur est cependant d'avis qu'il faudrait imposer également un délai au ministre, au même titre que pour les autres acteurs, dans lequel celui-ci doit statuer, dans ce cas, sur les réclamations en même temps qu'il décide de l'approbation de la décision définitive du conseil communal.

Aussi faudrait-il préciser ce qui se passera lorsque le ministre n'approuve pas la décision du conseil communal.

Ad article 20 - Interdiction pouvant frapper les immeubles pendant la période d'élaboration d'un projet d'aménagement général

Le Conseil supérieur propose, pour des raisons de compréhension, d'inverser les

articles 19 et 20, étant donné que dans la chronologie des faits les servitudes de l'article 20 se situent avant celles de l'article 19.

Quant aux dispositions relatives à la publication, il renvoie à ses observations formulées au sujet de l'article 9.

Ad article 21 - Indemnisation

Le Conseil supérieur accueille favorablement le fait que les dispositions relatives à l'indemnisation ont été harmonisées entre le projet de loi sous examen et la nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire.

Il regrette cependant l'absence d'une réglementation ayant comme objet une taxation progressive et dissuasive des terrains non bâtis situés à l'intérieur du périmètre afin d'inciter les propriétaires à les vendre.

Ad article 23 - Le projet d'aménagement particulier

En raison du fait que l'existence d'une autorisation de bâtir est suffisante pour réaliser un projet sans devoir établir un PAP, il devrait cependant être introduit des restrictions dans le sens qu'à partir du moment où des constructions dépassent un certain volume à déterminer, la réalisation d'un PAP devrait être obligatoire. La commune doit en effet avoir le droit d'imposer la réalisation d'un PAP, même si le bâtiment projeté sera construit sur une seule parcelle, ceci afin d'avoir une influence sur l'envergure, le volume et l'impact urbanistique d'un projet. Ainsi devrait-on prescrire, en cas de construction de résidences, des espaces verts ainsi que la création de locaux spéciaux tels que des buanderies, des séchoirs, des garages, des aires de jeux intérieures, etc.

Ad article 26 - Procédure d'adoption du projet d'aménagement particulier

S'agissant dans les cas du PAG et du PAP de deux instruments d'une hiérarchie différente, il est préférable de ne pas les laisser suivre la même procédure. Le Conseil supérieur propose l'introduction d'une procédure allégée et accélérée pour l'adoption du PAP.

Ad article 27 - Entrée en vigueur du PAP

La publication: voir remarque ad article 9.

Ad article 30 - Financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs

L'implication des communes dans le processus du préfinancement compliquera les choses et elle constituera une charge supplémentaire pour les communes. Le

Conseil supérieur se demande s'il ne serait pas préférable de faire préfinancer les travaux en question par le promoteur moyennant conclusion de conventions?

En tout cas il doit exister une nette transparence en ce qui concerne le prix des terrains. Il s'agit de clarifier et de préciser dans toutes les hypothèses possibles si les frais d'infrastructure font partie du prix du terrain ou non.

Ad article 33 - Procédure d'approbation du projet d'exécution du PAP

Cet article énumère de façon non exhaustive les aménagements que le projet d'exécution devra comprendre. Le Conseil supérieur est cette fois-ci d'avis que cette énumération est trop détaillée pour trouver sa place dans la loi. Cette matière pourrait bien être régie par un règlement grand-ducal.

Ad article 34 - Convention

De l'avis du Conseil supérieur cet article renferme des dispositions entraînant une bureaucratie qu'il juge ne pas être indispensable. Il en est ainsi des conventions qui sont à soumettre à l'approbation du conseil communal et du Ministre de l'Intérieur. Etant donné que la convention constitue une simple mesure d'exécution qui relève des compétences du collège échevinal, il n'y a pas lieu de les faire approuver, ni par le conseil communal, ni par le ministre de l'Intérieur.

Certains membres du Conseil supérieur sont par ailleurs d'avis qu'il est abusif de devoir soumettre au Ministre de l'Intérieur toutes les délibérations des conseils communaux, même celles de moindre envergure. Il considère cette situation comme contraire à l'esprit de l'autonomie communale. Il pourrait être profité du présent texte pour modifier la loi communale sur ce point.

Ad article 43 - Non-accord

Il n'y a pas seulement non-accord, mais effectivement désaccord. Pourquoi donc pas le préciser et éviter le néologisme dont question.

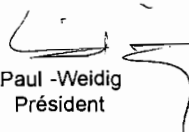
Ad article 45 - Acte de remembrement

Afin de rendre possible la réalisation d'actes de remembrement, la procédure doit absolument être simplifiée dans le sens d'éviter qu'un seul propriétaire puisse bloquer l'aboutissement de la procédure.

Luxembourg, le 20 mai 1999



Gilbert Schmitz
Secrétaire



Paul -Weidig
Président