

Conseil supérieur de l'aménagement du territoire

1, rue du Plébiscite
L-2341 Luxembourg

Tél.: 478 – 6913

Luxembourg, le 20 juin 2003

réf.: csat_ac_avis

Monsieur Michel Wolter
Ministre de l'Intérieur
9, rue Beaumont
L-2933 Luxembourg

Objet : Projet de loi n° 4486 concernant le développement urbain et l'aménagement communal – examen de la version amendée

Monsieur le Ministre,

En date du 20 mai 1999 le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) avait rendu un avis au sujet du projet de loi concernant l'aménagement des communes, projet qui remplaçait à l'époque le projet de loi au même intitulé qui avait été déposé le 13 mars 1993 et avisé par le Conseil supérieur le 6 octobre 1993.

Le Conseil supérieur ayant ainsi été impliqué dans la procédure d'élaboration du projet de loi en question, il s'est étonné pourquoi il n'a pas été saisi du projet de loi dont question sous avis.

Conformément à l'article 23.3 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, le CSAT a procédé à une auto-saisine.

L'examen du Conseil a donnée lieu aux remarques et propositions qui suivent.

Concernant donc la version amendée, le Conseil supérieur voudrait tout d'abord souligner qu'il salue le fait que la notion du développement durable se trouve maintenant également ancrée dans le projet de loi sous examen, notamment à l'article 2 où il est précisé que le développement urbain et l'aménagement communal ont pour objectifs d'assurer.....des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un **développement durable** de toutes les parties du territoire communal.

Dans le même contexte le conseil regrette cependant que les auteurs du projet ne soient pas allés plus loin en obligeant les communes à prévoir dans les parties écrites de leurs PAG respectifs des dispositions qui permettent de garantir la mise en œuvre de ce développement durable.

Dans le domaine de l'énergie par exemple, on aurait ainsi pu imaginer l'indication ou le renvoi à des prescriptions ou critères minimaux à observer (cf. directive communautaire sur la performance énergétique des bâtiments). Le CSAT est dès lors d'avis que les articles 2 et 38 devraient être complétés en ce sens pour éviter que la notion du développement durable ne reste lettre morte. Il y a une directive communautaire sur la performance énergétique des bâtiments

L'article 3 cite les organes compétents et il précise que c'est le ministre de l'Intérieur qui participe à l'aménagement communal. Ici le Conseil propose d'utiliser une terminologie plus courante en écrivant qu'il s'agit du ministre ayant dans ses attributions l'exécution de la présente loi étant donné que la détermination des compétences ministérielles et l'attribution des départements ministériels aux membres du gouvernement relèvent des compétences du Grand-Duc.

En ce qui concerne la commission d'aménagement, le CSAT renvoie à ses avis rendus le 6 octobre 1993 et le 20 mai 1999 au sujet des versions antérieures du projet de loi en question qui sont cités ci-après :

« 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, paysagistes, aménageurs, sociologues, spécialistes en matière de planification des transports, 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 et d'urbanisme, ce rôle ne pouvant actuellement être assumé par la commission d'aménagement, étant donné qu'en pareil cas elle conseilleraient les communes tout en rendant par après un avis sur ses propres propositions. »

Le Conseil supérieur note que la nouvelle composition de la commission tient partiellement compte de son avis. Il note cependant en même temps que le volet « environnement » n'est pas représenté et il propose de compléter la commission par une personne particulièrement qualifiée en environnement naturel et humain. Quant à la personne compétente en organisation et gestion de la circulation, le Conseil aimerait la voir changée en personne compétente de par ses fonctions en « transports et déplacements ».

L'article 7 a trait à l'élaboration du plan d'aménagement général. A ce sujet le CSAT se permet encore de citer une partie de son avis du 20 mai 1999 :

« 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 plans 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, serait une partie intégrante du PAG.

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 soit 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 conflictualités potentielles.»

Le chapitre trois (articles 10-18) se rapporte à la procédure d'adoption du plan d'aménagement général et il prévoit toute une série de délais à observer. Toutefois, il ne prévoit pas de sanctions en cas d'inobservation des délais et le Conseil supérieur se demande si cette inobservation ne peut pas conduire à l'annulation pure et simple de la procédure par le tribunal administratif en cas d'introduction de recours.

Pour l'article 23, 2^e paragraphe, le conseil propose la modification suivante :

Ces travaux (de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement général) comprennent l'aménagement notamment ~~de la voirie de toutes~~ **les voies de communication**, y inclus les aires de stationnement, les trottoirs et les chemins piétonniers, **les pistes cyclables et les couloirs réservés aux autobus**, des conduites d'approvisionnement en eau, gaz, électricité, chauffage, des réseaux d'évacuation des eaux de surface et des eaux usées, ainsi que des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, **des infrastructures sociales**, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.

A l'article 34 il est question de la cession des fonds réservés à des aménagements publics. Ici le Conseil supérieur est d'avis que le texte devrait donner aux communes la possibilité de dépasser les 25 % des terrains réservés à des aménagements publics à céder gratuitement aux communes, la pratique ayant montré que ces 25% se sont souvent avérés insuffisants.

Dans le domaine de l'énergie le Conseil supérieur voudrait encore renvoyer à la directive communautaire sur la performance des bâtiments, directive qui date de novembre 2002 et qui devrait être transposée dans un délai de 3 ans.

L'article 35(3) dispose que la réalisation d'un plan d'aménagement particulier peut être subordonnée, par décision du conseil communal, à l'élaboration d'une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et l'environnement humain. Si le Conseil marque son accord avec cette innovation, il propose cependant de faire de même lors de l'élaboration du plan d'aménagement général et de compléter à cet effet l'article 7 qui prévoit la réalisation d'une étude préparatoire. Ce serait ou bien cette étude préparatoire ou bien une étude menée en parallèle qui devrait examiner ces questions.

A l'article 36 il est question de conventions entre la commune et le promoteur en cas de réalisation de projets d'exécution. Or, l'article en question précise que ces conventions ne sont réalisées qu'après approbation du projet d'exécution par le collège échevinal. Le Conseil supérieur est cependant d'avis qu'il ne restera pas de marge de manœuvre au collège échevinal pour imposer quoi que ce soit au promoteur au moment où le projet se trouve déjà adopté. La convention devrait donc être conclue soit préalablement à l'adoption du projet d'exécution, soit parallèlement à la procédure d'adoption.

En ce qui concerne les autorisations de construction, de démolition ou de transformation d'un bâtiment qui sont soumises à l'autorisation du bourgmestre, le Conseil supérieur suggère d'ajouter à l'article 37 que ces autorisations doivent être affichées. La conformité ou non soit au plan ou au projet d'aménagement général devrait être examinée ou bien par les services techniques de la commune ou bien par un bureau d'études chargé par la commune. Tous travaux d'exécution seraient ainsi réceptionnés après avoir été soumis à un contrôle de conformité.

Le Conseil supérieur salue par ailleurs le train de nouvelles mesures concernant les zones de développement et les zones à restructurer, le remembrement urbain, l'expropriation pour cause d'utilité publique, création de réserves foncières et l'obligation de construire.

Parallèlement à l'examen du projet de loi sous examen, le Conseil supérieur estime nécessaire de pouvoir disposer du nombre important de règlements d'exécution prévus pour mettre en œuvre le texte en question

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments très distingués.

Pour le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire,



Gilbert Schmitz
Secrétaire

Patrick Bousch
Président

