

**Objet: Projets de règlements grand-ducaux ayant pour objet d'exécuter la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. (4590ZLY)**

*Saisine : Ministre de l'Intérieur  
(13 janvier 2016)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Les projets de règlements grand-ducaux ayant pour objet d'exécuter la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après la « Loi-cadre de l'aménagement communal ») visent à remplacer les règlements grand-ducaux du 28 juillet 2011 concernant l'élaboration des plans d'aménagement généraux (ci-après les « PAG ») et des plans d'aménagement particuliers (ci-après les « PAP ») qui vont devenir caducs le 8 août 2018. Les projets de règlements grand-ducaux visent notamment à redresser certaines incohérences qui ont été constatées au niveau des textes des règlements grand-ducaux précités du 28 juillet 2011, et à simplifier ces derniers afin de faciliter l'élaboration des nouveaux PAG et PAP.

Déjà en 2004, les auteurs de la Loi-cadre de l'aménagement communal imposaient aux communes une refonte des PAG existants sur base des dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (ci-après la « Loi de 1937 »). L'article 108 de la Loi-cadre de l'aménagement communal dispose à cet effet que <sup>1</sup>:

*« (l)es plans d'aménagement général dûment approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément aux dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte et adaptation complète conformément aux dispositions et procédure de la présente loi dans un délai de six ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi ».*

La loi du 19 juillet 2005 portant modification 1. de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 3. de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ; 4. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ajoute une prorogation d'un an, au maximum, au délai précité.

Par la suite, une nouvelle date d'échéance, avec une durée de prorogation possible jusqu'à deux ans, avait été fixée au 8 août 2013, par le biais de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2. 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. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et ; 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

<sup>1</sup> La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte que la Loi-cadre de l'aménagement communal avait abrogé la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (ci-après la « Loi de 1937 »).

Or, ces premières obligations de refonte des PAG n'avaient pas connu le succès escompté : à l'heure actuelle, seulement 6 sur 105 communes luxembourgeoises ont achevé une refonte complète de leur PAG ; neuf sont en cours de procédure. Une nouvelle date d'échéance pour la révision complète des PAG est ainsi prévue à l'article 33 initial du Projet de loi Omnibus<sup>2</sup> visant à modifier, entre autre, l'article 108(1) de la Loi-cadre de l'aménagement communal ; la nouvelle date étant le 8 août 2018. Cependant, au vu du retard qu'a pris le Projet de loi Omnibus, d'une part, et de la nécessité de s'atteler à la révision des PAG, il a été décidé de donner une base légale à cette refonte par le biais de la loi du 14 juin 2015 portant modification de l'article 108 de la Loi-cadre de l'aménagement communal (ci-après la « Loi de 2015 »), qui prévoit désormais une refonte complète des PAG d'ici le 8 août 2018 dans les termes suivantes :

*« Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte complète conformément à la présente loi.*

*Les projets d'aménagement général faisant l'objet de la refonte complète, prévus à l'alinéa 1, doivent être soumis à l'accord du conseil communal conformément à l'article 10, alinéa 2, jusqu'au 8 août 2018 ».*

La Chambre de Commerce salue que les discordances entre les projets de règlements grand-ducaux sous avis et le Projet de loi Omnibus en cours d'instance ont été évitées en ayant supprimé l'article 33 initial par l'amendement parlementaire 22 au Projet de loi Omnibus de novembre 2015 qui énonce que « l'article 33 initial du projet de loi Omnibus a été repris dans le nouveau projet de loi n°6704/A qui a été voté par la Chambre des Députés le 21 mai 2015 ».

Une fois passé le délai du 8 août 2018, les six règlements grand-ducaux du 28 juillet 2011 deviendront caducs, comme l'énoncent les dispositions finales des projets de règlements grand-ducaux sous avis. Les dispositions des règlements grand-ducaux continueront cependant à s'appliquer aux PAG qui ont été adoptés conformément aux règlements grand-ducaux du 28 juillet 2011 ou sont en passe de l'être<sup>3</sup>. Les auteurs des projets de règlements grand-ducaux sous avis expliquent dans les exposés des motifs que ceci a été décidé afin de permettre aux communes ayant déjà entamé la révision de leur PAG, de la finaliser sur base les dispositions des règlements grand-ducaux qui étaient en vigueur au moment précédant début de la refonte.

---

<sup>2</sup> Projet de loi n° 6704 dite « Omnibus » portant modification de:

- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
- c) de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
- d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- g) de l'article 44bis du Code civil ;
- h) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
- i) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- j) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ;
- k) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- l) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois; et abrogeant:
  - a) l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
  - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

<sup>3</sup> Le même principe vaut pour les PAP et les plans directeurs contenus dans les rapports justificatifs des PAP « nouveau quartier » exécutant un PAG dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1<sup>er</sup> août 2011.

## Considérations générales

Les projets de règlements grand-ducaux sous avis sont au nombre de six :

- i. le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune ;
- ii. le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu d'un PAG d'une commune ;
- iii. le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du PAP « nouveau quartier » portant exécution d'un PAG d'une commune ;
- iv. le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du PAP « nouveau quartier » ;
- v. le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de la fiche de présentation d'un PAG d'une commune ; et
- vi. le projet de règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation.

**Le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un PAG d'une commune** entend notamment simplifier le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un PAG d'une commune. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis expliquent dans l'exposé des motifs que « *les communes, ensemble avec leurs bureaux d'études se perdaient souvent et se perdent d'ailleurs toujours dans l'élaboration d'études préparatoires fastidieuses et de longue haleine dépassant de loin le cadre des exigences réglementaires* ». Par ailleurs, ils regrettent que les études « *grèvent très sérieusement la caisse communale, sans pour autant constituer une réelle plus-value* ». L'objectif du projet de règlement grand-ducal est donc d'encourager la création d'une étude préparatoire plus cohérente, lisible et légère qui permette une application moins laborieuse et plus utile. Il est par ailleurs prévu que le contenu de l'étude préparatoire soit compatible avec le programme directeur d'aménagement du territoire et les plans directeurs sectoriels établis en exécution de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Le principe du mieux légiférer et la simplification administrative représentant des revendications de longue date de la Chambre de Commerce, elle ne peut que souscrire à l'objectif affiché de ce premier projet de règlement grand-ducal et elle salue également la référence faite à la compatibilité entre le futur règlement grand-ducal et les instruments de planification en vigueur et ceux à mettre en œuvre.

**Le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu d'un PAG d'une commune** introduit une série de nouveautés. La Chambre de Commerce se félicite notamment que la partie graphique devra désormais être présentée sous forme d'un « géoportail »<sup>4</sup> permettant de visualiser l'ensemble des réglementations applicables dans le secteur de la construction.

Outre cette première innovation, la Chambre de Commerce ne peut que saluer l'ouverture des zones de bâtiments et d'équipements publics, à l'article 11, aux logements dans des structures médicales, maisons de retraite, internats, logements pour étudiants,

---

<sup>4</sup> [www.geoportail.lu](http://www.geoportail.lu).

logements locatifs sociaux et à l'accueil de demandeurs de la protection internationale. Elle juge très pertinente cet élargissement de l'utilisation du sol des zones précitées, notamment dans le contexte des difficultés persistantes connues en matière d'accès au logement social et de l'afflux de réfugiés connu actuellement au Luxembourg.

La Chambre de Commerce approuve également la création, à l'article 8, desdites « zones spéciales »<sup>5</sup>, à titre exceptionnel, si les caractéristiques ou les particularités du site l'exigent. Or, l'article 8 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu d'un PAG d'une commune prévoit déjà cette exception à condition d'être accompagnée par une « motivation dûment fondée ». Dans un souci d'éviter un développement incontrôlé de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce juge toujours pertinente l'application de cette condition.

En ce qui concerne le **projet de règlement grand-ducal concernant le contenu d'un PAP « quartier existant » et du PAP « nouveau quartier » portant exécution d'un PAG d'une commune**, ainsi que le **projet de règlement grand-ducal concernant le contenu de la fiche de présentation d'un PAG d'une commune**, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers à formuler.

Pour ce qui est du **projet de règlement grand-ducal concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du PAP « nouveau quartier »**, elle ne peut que saluer les précisions apportées aux dispositions portant sur le contenu du rapport justificatif<sup>6</sup> qui permettra de mieux évaluer la plus-value potentielle ainsi que la qualité d'un PAP « nouveau quartier ».

Concernant le **projet de règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation**, la Chambre de Commerce ne peut que marquer son accord pour l'introduction d'une disposition, à l'article 7, reconnaissant comme signataires des avis de la commission d'aménagement et de la cellule d'évaluation « *le président, le vice-président ou à son défaut (...) le membre effectif le plus ancien en rang et le secrétaire de la commission* » et n'exigeant plus la signature de tous les membres et des représentants-experts présents aux séances lors desquelles sont débattus les projets en question. En dernier lieu, la Chambre de Commerce relève une erreur typographique dans la dernière ligne du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> : il convient de supprimer le deuxième point final.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les projets de règlements grand-ducaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

ZLY/DJI

---

<sup>5</sup> L'article 8 du projet de règlement grand-ducal concernant le contenu d'un PAG d'une commune prévoit la possibilité de créer des nouvelles zones exceptionnellement, si les particularités ou les caractéristiques du site l'exigent. Selon l'exposé des motifs, toute nouvelle zone sera dénommée « zone spéciale ».

<sup>6</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du PAP « nouveau quartier », le rapport justificatif expose de quelle manière et dans quelle mesure le PAP « nouveau quartier » précise et exécute le PAG.

### Annexe - Encadré : Evolution du contexte juridique

