

CdM/27/04/2005-13-05

Projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Par ses lettres du 14 mars et du 23 mars 2005, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Il a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après loi de 2004) abrogeant la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (ci-après la loi de 1937).

Compte tenu de l'importance de ce projet de loi pour les entreprises et de l'intérêt commun qu'ont les deux chambres professionnelles en cette matière, elles ont décidé de commenter le projet de loi dans un avis commun.

Elles vont exposer dans un premier temps les problèmes très sérieux rencontrés par les professionnels de la construction en rapport avec la loi de 2004 pour ensuite apprécier les modifications ponctuelles prévues dans le projet de loi.

1. **La loi de 2004, une loi immature préjudiciable pour les acteurs de la construction et les particuliers**
 - 1.1. **Une philosophie nouvelle intéressante tenue en échec par une préparation politico-juridique insuffisante**

La loi de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain portant réforme de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes a pour objet de moderniser l'aménagement communal et d'adapter cette matière aux exigences et défis de notre époque et aux particularités du développement national.

Elle entend instituer une politique d'aménagement communal et de développement urbain visant à « *assurer à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal* ». Il s'agit d'organiser la gestion du sol de la façon la plus rationnelle possible afin de concilier l'économique, l'écologique et le social.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent adhérer à cette nouvelle philosophie et au changement de paradigme qu'elle contient.

Il s'avère malheureusement dans la pratique que la loi de 2004 est source de blocages, essentiellement en raison d'un régime transitoire incomplet au niveau des autorisations de bâtir.

La loi contient par ailleurs certains aspects qui ne rencontrent pas l'approbation des deux chambres professionnelles, et qu'elles n'ont malheureusement pas pu commenter, faute de saisine pour avis par le Ministre de l'Intérieur compétent de l'époque, et ce malgré l'intérêt manifeste de cette législation pour le secteur de la construction et de la promotion immobilière.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souscrivent à l'approche du Ministre de l'Intérieur qui, sur base du constat de « *l'insécurité* », de « *l'hésitation* », « *voire du refus devant l'application des nouvelles dispositions de la part des communes* », entend débloquer la situation avec le projet de loi pour disposer ensuite « *du temps nécessaire en vue de reconsidérer en toute sérénité la loi en son entier* ».

Le projet de loi se veut donc être une réponse aux problèmes dénoncés dès novembre 2004 par les différentes organisations professionnelles du secteur de la construction et confirmés entre temps par les décisions de justice rendues par le tribunal administratif en date des 7 décembre 2004 et 21 mars 2005¹.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que le fait qu'une loi, à peine entrée en vigueur, doit être amendée pour mettre fin au blocage qu'elle a engendré, et qu'il faut même envisager dans une étape ultérieure de reconsidérer la loi dans son ensemble, n'est pas le signe d'un travail préparatoire de qualité.

Dans un monde où l'inflation législative et réglementaire ne cesse d'augmenter, il est indispensable que des projets d'une telle envergure

¹ TA référé n°18887 du rôle et TA n°18888 du rôle

soient conçus, rédigés, analysés, débattus, avec le plus grand soin, avec toutes les parties directement concernées et dans le respect absolu de la procédure consultative, en vue de garantir une bonne qualité de la législation engendrant la sécurité juridique à laquelle tout justiciable a droit et dont l'économie a besoin.

Pour la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, un travail législatif de qualité présuppose une élaboration de la loi ensemble et en parallèle avec les règlements d'exécution pour permettre au Parlement et aux organes consultatifs de faire leur appréciation en toute connaissance de cause.

Pour éviter comme en l'espèce toute discussion sur l'applicabilité d'une loi en l'absence de règlements d'exécution, il est par ailleurs important d'assurer leur entrée en vigueur simultanée ou du moins très rapprochée.

Les règlements grand-ducaux, pris sur base de la loi de 2004, n'étaient pas seulement absents au moment de l'adoption de la loi de 2004, mais n'ont finalement été publiés que le 18 novembre dernier², donc plus de trois mois après l'entrée en vigueur de la loi.

1.2. Le blocage partiel dû à l'absence de dispositions transitoires suffisantes

- Une transition défailante entre la loi de 1937 et la loi de 2004

Un problème majeur réside dans le fait que la loi de 2004 est entrée en vigueur sans qu'elle ne prévoie de dispositions transitoires qui auraient permis un passage sans heurts du régime de la loi de 1937 vers celui de la loi de 2004.

La nouvelle loi ne contient pas de disposition transitoire pour toiser la situation d'une autorisation de bâtir sollicitée sous l'empire de la loi de 1937, mais devant être accordée sous l'empire de celle de 2004 contraignant ainsi un bourgmestre à refuser toute autorisation de construire si le plan d'aménagement général (ci-après PAG) ne renseigne pas que le terrain pour lequel l'autorisation est sollicitée est dispensé de l'obligation d'avoir un plan d'aménagement particulier (ci-après PAP). Or, il s'avère que peu, voire aucun PAG pris sous l'empire de la loi de 1937 ne prévoit cela.

En d'autres termes, comme les exceptions à l'obligation d'établir un PAP prévues par l'article 27 de la loi de 2004 ne s'appliquent qu'en présence d'un PAG pris en fonction de la nouvelle loi (ce qui prendra du temps³), la situation est en grande partie bloquée, tant pour les demandes

² Le règlement grand-ducal type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites n'est toujours pas publié

³ L'article 108 (1) prévoit que les PAG (ancien régime) doivent être adaptés conformément à la loi de 2004 dans un délai de 6 ans.

d'autorisation introduites antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, que pour les demandes introduites postérieurement.

A cela s'ajoute qu'en cas de l'élaboration d'un PAP dans le cadre d'un projet de construction, les dispositions de la nouvelle loi en vigueur mènent à la situation particulière où le PAP à réaliser sur base des exigences de cette loi s'inscrit dans le cadre d'un PAG (ancien régime), mais ne répondant point aux exigences posées par la nouvelle loi. Ceci est susceptible de causer des problèmes d'ordre juridique et de compliquer de surplus inutilement la tâche des professionnels de la construction.

La situation n'est pas forcément meilleure dans les cas où la délivrance d'une autorisation de construire sans PAP est possible, en ce sens que les PAG et PAP sous l'empire de la nouvelle loi n'existent pas encore et qu'il n'est pas tout à fait clair si les anciennes règles sont toujours valables. L'on se situe donc en plein « flou juridique ».

Le résultat de tout cela est que pour l'heure, certaines communes ne délivrent plus d'autorisations tandis que d'autres en délivrent toujours, parmi lesquelles un très grand nombre sont par la force des choses exposées au risque d'un recours en annulation par un tiers intéressé.

- Les conséquences pour les professionnels du bâtiment

L'insécurité juridique et le blocage administratif d'un nombre plus ou moins élevé d'autorisations et donc de projets de construction aura des conséquences directes sur l'activité du secteur de la construction proprement dit, ainsi que des branches économiques gravitant autour de celui-ci, tels que les architectes, les ingénieurs-conseils, les promoteurs immobiliers etc.

A la lumière des chiffres du Statec disponibles pour les mois de septembre à décembre 2004, le recul des autorisations de construire est d'ores et déjà documenté.

Aussi, et afin de vérifier l'affirmation des milieux professionnels concernés que la loi de 2004 provoque des blocages, la Chambre des Métiers a comparé le nombre de bâtiments autorisés⁴ entre septembre et décembre 2004, soit après l'entrée en vigueur de celle-ci, à la moyenne des bâtiments autorisés les trois années antérieures.

De ces données, il ressort que, pour la période considérée, le nombre de bâtiments autorisés en moyenne entre 2001 et 2003 s'élève à 727 unités et qu'il chute à 672 unités en 2004, ce qui correspond à une baisse de 8%. Même si les chiffres pour le premier trimestre 2005 ne sont pas encore publiés, l'on peut, sur base des échos reçus de la part d'entreprises confrontées à des refus d'autorisations, considérer que la baisse sera conséquente.

Par ailleurs, d'après des informations recueillies auprès du Ministère compétent début mars 2005, aucun PAP soumis à la loi de 2004 n'aurait été

⁴ STATEC ; Indicateurs rapides – Série G ; Autorisations de bâtir

approuvé depuis le 8 août 2004, date de l'entrée en vigueur de cette dernière.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que les blocages, qui risquent de s'accumuler au fil du temps, auront, à plus ou moins brève échéance, des implications néfastes pour les acteurs du secteur de la construction, en commençant par les maîtres d'œuvre, les architectes, les ingénieurs-conseils pour se répercuter ensuite sur les entreprises du gros œuvre et enfin sur les entreprises d'installations techniques et les entreprises du parachèvement.

Même si les répercussions sur la demande ne seront que passagères, vu que tôt ou tard, les projets de construction seront débloqués et les autorisations de bâtir accordées, c'est du moins ce qu'il faut espérer, il reste que les entreprises seront confrontées à un personnel en surnombre et seront amenées à prendre les mesures qui s'imposeront, pouvant culminer dans des licenciements pour motifs économiques.

Enfin, et c'est un autre aspect négatif de taille, il est plus que probable que la pression sur le marché immobilier ne s'amointrira pas, bien au contraire.

1.3. Certains autres points critiquables de la loi de 2004

Dans le cadre de cet avis, ce n'est pas le moment de faire une analyse complète de la loi de 2004, mais de se pencher plus particulièrement sur le problème crucial des déficiences au niveau des dispositions transitoires et la réponse donnée par le projet de loi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se réservent le droit de donner leur appréciation détaillée de la nouvelle loi et de ses nombreux règlements grand-ducaux dans le cadre de la refonte d'ores et déjà annoncée dans l'exposé des motifs.

Elles ne peuvent cependant s'empêcher à évoquer d'ores et déjà quelques points qui leur paraissent critiquables et qu'il convient à leurs yeux de reconsidérer.

La loi prévoit que le PAG doit notamment garantir une amélioration de la qualité de vie de la population et des qualités urbanistiques. Les deux chambres professionnelles considèrent qu'en l'absence d'une description plus précise des critères que doit remplir un PAG, il y a un risque non négligeable de recours en justice et par conséquent de difficultés dans la pratique à faire passer un PAG.

Force est également de constater que le nouveau système procédural au niveau de l'élaboration des PAG et PAP est lourd et complexe. Il y a de nombreuses étapes à suivre dans le processus d'autorisation, de nombreux documents très précis à fournir, et de nombreux acteurs.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent si les communes, mais également le Ministère compétent et la commission d'aménagement, vont arriver à effectuer une gestion de qualité des dossiers très techniques et complexes dans les délais fixés. C'est pourquoi il est essentiel à ce que l'Etat et les communes se donnent rapidement les moyens appropriés, et ce pour éviter, après les blocages actuels, un embouteillage administratif majeur dans le futur.

D'autres aspects à reconsidérer sont la cession par paiement d'une soulte de 25% de la surface totale d'un projet d'aménagement particulier, les conditions restrictives pour personnes qualifiées, le principe du mandat à 100% nécessaire à l'élaboration d'un PAP et la liste des personnes qualifiées à l'élaboration des PAG .

2. Le projet de loi n'est pas une réponse appropriée aux problèmes de blocages

2.1. Observations générales

Le projet de loi se propose de débloquent la situation par l'introduction d'une disposition transitoire supplémentaire.

Le projet de loi ne se limite cependant pas à cette mesure vraiment urgente, mais se propose d'apporter une modification de fond substantielle complètement nouvelle, à savoir la dispense de l'obligation du mandat à 100% en faveur des promoteurs publics. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'y opposent énergiquement pour les raisons développées dans le cadre de leurs observations particulières.

Le fait de mélanger la proposition censée résoudre les blocages avec une telle modification de taille ne va pas forcément accélérer l'adoption du projet, en raison des nombreuses discussions juridiques et politiques qu'elle ne va pas manquer de susciter.

En revanche, le problème de compréhension de l'article 34 de la loi relative à la cession gratuite obligatoire de 25% de la surface d'un projet de construction respectivement du paiement de la soulte n'est pas réglé dans le cadre du projet de loi, mais fait l'objet d'une interprétation du Ministre dans le cadre d'une circulaire publiée au Mémorial B n°25 du 5 avril 2005.

Compte tenu de l'importance de cette disposition et dans le souci d'une plus grande sécurité juridique, les deux chambres professionnelles auraient souhaité voir préciser ce point par voie législative et non par simple circulaire. Elles rappellent dans ce contexte qu'une circulaire ministérielle est considérée par la jurisprudence administrative comme un instrument juridiquement non contraignant. Une circulaire ne saurait s'imposer aux tribunaux et aux destinataires et doit se borner à interpréter les textes en vigueur, sans pouvoir fixer de nouvelles règles.

Le projet de loi apporte également des modifications au niveau des personnes qualifiées, en ce sens qu'il abandonne les critères restrictifs au niveau de l'élaboration des PAP, mais en les maintenant au niveau des PAG.

Le texte proposé entend finalement redresser certaines dispositions de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il souligne ainsi l'importance que revêt désormais la loi sur les ressources naturelles en matière d'aménagement.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont de sérieux doutes que le remède proposé par le projet de loi permettra de créer le cadre juridique sécurisé indispensable pour les professionnels de la construction comme elle vont l'expliquer dans la partie de l'avis qui suit.

2.2. Observations particulières

Ad article 2

Il a pour objet de modifier l'article 28(1) de la loi à plusieurs égards.

– Paragraphe 1

- Dans le cadre du paragraphe 1er, il est fait tout d'abord abstraction, en ce qui concerne l'élaboration des PAP, des conditions restrictives que doit respecter la personne qualifiée. La Chambre de Commerce et Chambre des Métiers ne peuvent qu'approuver cette modification dans la mesure où elle offre aux professionnels de la construction une plus grande liberté et qu'elle va permettre une élaboration plus rapide de PAP.

Les deux chambres professionnelles estiment que la disposition actuelle aurait retardé dans la pratique les projets de construction, faute de personnes qualifiées en nombre suffisant.

L'article 2 n'introduit en revanche pas de modifications au niveau des personnes qualifiées pour l'élaboration des PAG. Est à considérer au sens de la loi de 2004 comme telle, « *toute personne physique ou morale publique ou privée, (...), inscrite, au vu de ses spécialisation, qualification et expérience avérées en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la commission d'aménagement demandée préalablement en son avis, sur une liste établie par le Ministre* »

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que les exigences de spécialisation, d'expérience et de qualification en matière d'aménagement ne se distinguent pas par leur précision. Le Ministre dispose ainsi d'un pouvoir quasi-discrétionnaire pour admettre ou refuser quelqu'un sur la liste en fonction des critères qu'il va en fin de compte préciser lui-même. La loi abandonne en quelque sorte au Ministre le soin de prendre les mesures d'exécution de la loi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment qu'une telle approche est anti-constitutionnelle, alors que la loi ne saurait déléguer le pouvoir de prendre des mesures d'exécution à un Ministre (TA 14.06.2000, n°11833 du rôle). Elles invitent par conséquent les auteurs du projet de loi à reformuler le texte en conséquence.

En tout état de causes, l'opportunité réelle du maintien des conditions restrictives exigées au niveau de l'élaboration de PAG est, aux yeux des deux chambres professionnelles, loin d'être évidente.

- La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers entendent faire part de leur opposition par rapport à l'obligation de propriété/mandat à 100% introduite par la loi de 2004.

Il s'agit d'une obligation susceptible de poser dans la pratique des problèmes considérables aux promoteurs privés (ex: la détermination du propriétaire en cas de succession vacante) et de bloquer certains projets de constructions (ex : refus par un propriétaire détenant une petite parcelle de la zone d'un projet de construction).

La modification insérée dans le paragraphe 1^{er} consiste à exempter de cette obligation l'Etat et les autres promoteurs publics visés à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement⁵».

La Chambre de Commerce et Chambre des Métiers s'opposent à cette exemption en faveur des seuls promoteurs publics qui s'inscrit dans une logique de collectivisation rampante des terrains au Luxembourg, et qui pourrait créer un déséquilibre préjudiciable à l'initiative privée.

Elles ont tendance à considérer que cette différence de traitement n'est pas justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Les promoteurs publics ne sont pas dans une situation si fondamentalement différente qu'elle justifierait raisonnablement le privilège de l'exemption. Les promoteurs privés sont habilités et réalisent respectivement peuvent réaliser dans la pratique également des logements sociaux, et contribuent donc également au but d'utilité publique.

C'est d'ailleurs la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui contient des dispositions favorisant par des participations financières l'initiative de promoteurs privés en matière de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coûts modérés destinés à la vente ou à la location⁶. Introduire une telle discrimination dans la loi serait disproportionné par rapport au but recherché.

⁵ La loi de 2004 a déjà exempté les communes de cette obligation

⁶ Art.5 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent par ailleurs que l'exemption en faveur des promoteurs publics de réaliser des PAP sans que le propriétaire ait le moindre droit de s'y opposer, avec la perspective d'une expropriation éventuelle consécutive à la phase d'élaboration du plan, constitue un empiètement certain et massif sur le droit de propriété dont la question de la compatibilité avec la protection du droit de propriété de la Convention Européenne des Droits de l'Homme est posée.

– Paragraphe 2

Les dispositions du paragraphe 2 sont adaptées en vue de tenir compte des modifications apportées au niveau des personnes qualifiées pour l'élaboration d'un PAP. Elles ne donnent pas lieu à des observations particulières.

Ad article 3

Il entend harmoniser les qualifications requises pour l'élaboration d'un rapport justificatif respectivement d'un plan directeur avec les modifications proposées au niveau de l'article 2 du projet de loi. Il ne donne pas lieu à des observations particulières.

Ad article 4

Cet article constitue la pièce maîtresse du projet de loi en ce sens qu'il entend débloquer la situation par des modifications au niveau des dispositions transitoires.

– Paragraphe 1

Le projet de loi ajoute un nouveau deuxième alinéa au paragraphe (1) de l'article 108 de la loi. Il prévoit qu'au cas où les plans d'aménagement général approuvés par le Ministre de l'Intérieur conformément aux dispositions de la loi de 1937 n'ont pas fait l'objet d'une refonte complète conformément aux dispositions et à la procédure de la loi de 2004 dans un délai de 6 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, ils deviennent caducs.

D'après cette disposition, le territoire communal sera donc considéré comme zone verte en cas non-respect de ce délai par les communes.

Il est parfaitement logique que le non-respect de l'échéance soit accompagné d'une sanction. Reste à savoir si le délai de 6 ans est suffisant pour mettre les communes en mesure de respecter cette obligation, tenant compte du fait qu'en raison de la publication tardive de la liste spéciale au sens de l'article 7, aucun projet de PAG n'a probablement été introduit jusqu'à présent et que le délai dont disposent les communes (qui commence à courir à partir du 8 août 2004) n'est d'ores et déjà plus de 6 années.

Le fait que seulement 19 personnes soient reconnues comme étant qualifiées par le Ministre pour l'établissement des PAG⁷ n'arrange par ailleurs pas les choses et laisse présager un embouteillage administratif.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers entendent encore relever que l'article 108 (3) de la loi de 2004 prévoit une période transitoire de seulement 2 ans pour les règlements communaux sur les bâtisses. Il dispose plus précisément que: « *les communes disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu à l'article 40 de la présente loi pour édicter le règlement des bâtisses, les voies publiques et les sites* ».

Or, il est bien connu que dans la pratique, il existe souvent un amalgame entre la partie écrite du PAG (ancien régime) et le règlement communal sur les bâtisses. Les divergences au niveau des points de départs différents des périodes transitoires pour les PAG et pour les règlements sur les bâtisses risquent dès lors de poser problème.

Les deux chambres professionnelles se demandent quel sera le sort des PAG au cas où les règlements sur les bâtisses seront devenus caducs ou lorsqu'ils auront été adaptés à la loi de 2004. Comme la partie écrite du PAG, pouvant théoriquement survivre jusqu'à son terme de 6 ans, sera alors pratiquement morte, la période transitoire de 6 ans ne serait de facto que 2 ans.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent donc de modifier la loi de 2004 en prévoyant la même période transitoire pour les deux instruments d'aménagement en question, qui seraient donc valables au plus tard jusqu'en 2010.

– Paragraphe 2

L'article 108 (2) de la loi de 2004 prévoit que pour les PAG et PAP dont la procédure d'approbation est entamée d'après les dispositions de la loi de 1937, cette procédure est continuée et doit alors être achevée dans les 12 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi. La modification introduite au paragraphe 2 consiste à porter ce délai à 2 ans. En cas de non respect de cette obligation, une nouvelle procédure d'adoption doit être engagée conformément aux dispositions de la loi de 2004.

Cette augmentation du délai, qui rencontre l'approbation de deux chambres professionnelles, risque de donner lieu à des discussions au cas où le projet de loi sous avis serait adopté après le 8 août 2005, c'est-à-dire après l'écoulement

du délai d'un an. En cas d'adoption du projet après cette date, la loi modifierait alors des dispositions transitoires qui n'existeront plus à ce moment.

– Paragraphe 3

⁷ Arrêté ministériel du 16 mars 2005 ; Mémorial B n° 24 du 30 mars 2005

- ◆ Le régime transitoire proposé

Le projet de loi introduit une nouvelle disposition transitoire dans le cadre d'un nouveau paragraphe 3 inséré à l'article 108 en vue de débloquer les difficultés d'application de la loi de 2004, laquelle avait omis de prévoir une solution pour le cas où il s'agit d'appliquer les nouvelles mesures, notamment en matière de PAP et d'autorisations de construire, sous l'égide de plans d'aménagement général non encore adaptés aux nouvelles dispositions.

Il est prévu de ne pas appliquer à l'exécution de ces PAG plusieurs dispositions de la loi de 2004, à savoir les dispositions ayant trait au principe de l'élaboration d'un PAP avec ses exceptions (article 27), au règlement des bâtisses, les voies publiques et les sites (articles 38 et 39) ou encore aux lotissements et relotissements (articles 105 et 106).

En d'autres termes, le nouvel article 108 alinéa 3 exemptera provisoirement les propriétaires de l'obligation de réaliser un PAP s'ils veulent construire et que le PAG ne les dispense pas expressément de cette obligation.

Cette mesure d'exception sera limitée dans le temps jusqu'au moment où le PAG aura été révisé conformément à la loi. A partir du moment où un PAG nouvelle formule existe, tout terrain qui n'est pas exempté, dans le cadre du PAG, de l'obligation de devoir établir, en application de l'article 27, un PAP avant toute autorisation de construire doit se conformer aux exigences de l'article 26 de la loi.

Il est également prévu que ce régime d'exception ne se limite pas seulement aux plans d'aménagement qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la loi, mais encore à ceux dont la procédure a été entamée sur base de la loi de 1937.

Pendant cette période où le PAG n'est pas encore réformé en conformité avec les dispositions de la loi de 2004, il est exécuté tel quel selon ses parties graphiques et écrites.

Le projet de loi prévoit enfin 3 cas où, pendant la période où le PAG n'est pas encore conforme à la loi, il faut établir un PAP. Tel est le cas chaque fois que le PAG en dispose ainsi, ou si un lotissement ou un groupe d'habitations est mis en place.

- ◆ Le régime transitoire proposé, source de nouveaux problèmes et d'incertitudes inacceptables

La Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers considèrent que les nouvelles dispositions risquent de créer de nouveaux problèmes, plutôt que de résoudre de façon satisfaisante la situation de blocage actuel.

Les deux chambres professionnelles comprennent l'article 4 (3) en ce sens que pour les PAG existants, aucun PAP n'est en principe requis, sauf pour les zones définies au PAG comme zones soumises à l'élaboration

d'un PAP, pour la création ou le développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitation.

- Un premier problème majeur a trait à l'élaboration même d'un PAP dans les cas prévus par le projet de loi.

L'article 29 de la loi concernant le contenu du PAP renvoie dans ses dispositions aux règlements grand-ducaux du 25 octobre 2004 « *concernant le contenu d'un plan d'aménagement particulier portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune* », « *concernant le contenu du plan directeur ou du rapport justificatif du plan d'aménagement particulier portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune* ».

En raison de l'inadaptation des PAG à la nouvelle philosophie de la loi pendant la période transitoire, une application des règlements en bonne et due forme risque de l'avis des deux chambres professionnelles d'être tout simplement d'être impossible.

Ainsi, il ne paraît par exemple pas possible de dresser un rapport justificatif, dans la mesure où les PAG (ancienne formule), applicables pendant la période transitoire, ne permettent pas de donner toutes les réponses aux professionnels pour faire un PAP (nouvelle formule).

- La Chambre des Métiers s'interroge également sur le sort d'un PAP (nouvelle formule) qui contredirait le PAG (ancien régime)⁸. La conséquence sera-t-elle l'inapplicabilité du PAP, sauf procédure de modification du PAG ?

La réponse semble être donnée dans le texte même de l'article 4(3) du projet de loi : le PAG peut faire l'objet d'une modification ponctuelle « *suivant les termes du présent paragraphe* ».

Quel est le sens de cette phrase ? Une modification d'un PAG, même ponctuelle, n'est certainement pas une chose simple. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent dès lors si cette disposition ne va pas rester lettre morte pendant la période transitoire de 6 ans, de sorte que bon nombre de PAP et donc de projets de construction ne vont pas pouvoir être réalisés.

Il ne faut dans ce contexte pas oublier qu'il existe sans doute beaucoup de projets de constructions entamés antérieurement à la loi de 2004 pour lesquels les PAP étaient admis à déroger par rapport au PAG. Comme le PAP (nouvelle formule) ne peut à priori pas déroger à un PAG, beaucoup de projets de construction risquent de rester bloqués à l'avenir. Où faut-il comprendre que la hiérarchie des plans est provisoirement suspendue ? Les deux chambres professionnelles esti-

⁸ Il s'agit d'une hypothèse très probable car les PAG (ancienne formule) sont peut-être trop précis par rapport au PAG (nouvelle formule) qui n'existeront pas pendant la période transitoire

ment que la rédaction de l'article devrait alors pour le moins être rendue plus claire si tel était réellement l'intention du législateur.

- La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent par ailleurs par rapport à l'article 4 (3) troisième alinéa qui prévoit l'obligation d'établir un PAP « *en cas de création ou de développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitations* ». La notion de groupe d'habitations est définie comme étant « *quatre maisons ou plus occupant un terrain qui, en raison de son étendue, de sa situation et de la condition du propriétaire, est destiné à être soumis à un lotissement* ».

Les deux chambres professionnelles entendent relever que l'article précité diffère légèrement des dispositions de l'article 1^{er} de la loi de 1937 qui prévoyait l'obligation d'établir un PAP en cas de développements « *des lotissements de terrains ou des groupes d'habitations* ».

La version de 1937 n'engendrait pas la moindre incertitude quant à la lecture de la phrase :

- créer ou développer des lotissements de terrains,
- créer ou développer des groupes d'habitation.

Or, la version du projet de loi en revanche permet deux lectures différentes, à savoir celle de 1937 sub-définie ou la suivante :

- créer ou développer des lotissements de terrains,
- créer ou développer des lotissements de groupes d'habitation.

Les deux chambres professionnelles considèrent qu'il existe le risque que par l'interprétation susceptible d'être donnée aux dispositions de l'article 4(3), inspirées de l'article 1^{er} de la loi de 1937, et plus particulièrement à la notion de groupe d'habitation⁹, les projets de construction soumis à PAP pendant la période transitoire seront en fin de compte très nombreux¹⁰, y compris pour des projets de taille modeste.

Une autre question susceptible de se poser est celle de la signification du terme « *maison* ». S'agit-il uniquement de maisons d'habitations, à savoir des logements ? Qu'en est-il des autres constructions, comme notamment les bâtisses d'industries ou les bâtisses artisanales ? Faut-il comprendre qu'elles sont dispensées d'un PAP ?

⁹ Est-ce une maison ou un appartement ?

¹⁰ Tribunal administratif 13 décembre 1999, n°10952 du rôle, confirmé par la Cour adm. 9 mai 2000, n°11797C du rôle. De cette jurisprudence, les deux chambres comprennent que le tribunal semble retenir qu'il y a obligation à PAP, indépendamment du nombre d'habitations : sur base de la qualité du propriétaire (un promoteur par ex.), une certaine ampleur du projet compte tenu de l'étendue et de la situation des terrains devant accueillir plusieurs maisons, en cas de cadastre vertical.

- La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'il est indispensable de garantir aux professionnels une sécurité dans leur planification.

Or, avec les différentes périodes de transitions prévues à l'avenir, il y a un risque réel que les demandeurs d'autorisations connaîtront des surprises désagréables lorsqu'ils auront demandé une autorisation sous un régime transitoire, mais que suite aux délais de traitement administratifs, le dossier sera en fin de compte régi par la loi de 2004.

Il est impératif de garantir dans ces cas que les dossiers soumis aux autorités pendant la phase transitoire soient régis par les règles du régime transitoire, et ce quelque soit le délai de traitement administratif. Dans ce contexte, il est bien évidemment important de garantir à ce que les demandes d'autorisation entamées d'après les règles de la loi de 1937 puissent être traitées sur base des règles de cette législation.

3. Observations finales

Face aux conséquences préjudiciables pour le secteur de la construction, il est essentiel à ce que les modifications apportées à la loi de 2004 créent enfin un cadre juridique permettant aux entreprises d'agir et de travailler en toute sécurité. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que cela n'est pas le cas avec le projet de loi sous avis.

Elles ont au stade actuel de leur analyse tendance à considérer que le meilleur moyen pour atteindre ce but est de donner beaucoup plus de précisions dans le cadre de l'article 4(3) sur les cas où un PAP est obligatoire et d'éviter ainsi le scénario où les précisions nécessaires se dégageront au fil du temps par le biais d'interprétations jurisprudentielles.

En raison de l'importance de la loi de 2004 et des problèmes d'application d'ores et déjà rencontrés, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers revendiquent l'institution d'un comité de suivi officiel regroupant tous les acteurs concernés afin d'évaluer en détail l'ensemble des aspects qui doivent être reconsidérés lors de la refonte ultérieure des textes et de suivre l'application de la législation sur le terrain.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent pas approuver le projet de loi sous avis dans sa teneur actuelle.