

# Le pouvoir de réformation du ministre en matière de décisions communales d'approbation de PAG

La Cour administrative a récemment eu l'occasion de se pencher sur les pouvoirs du ministre de l'Intérieur (ci-après «le ministre») en matière d'approbation de plan d'aménagement général (PAG).

---

“ Cette interrogation soulève en filigrane le problème de la répartition des compétences entre l'autorité de tutelle et les communes ”

---

Sous l'empire de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après «la Loi»), le projet de PAG préparé par une personne qualifiée à l'initiative du collège des bourgmestres et échevins était soumis, avec l'avis de la commission d'aménagement, au vote provisoire du conseil communal. Le projet était ensuite porté à la connaissance du public qui pouvait faire valoir ses réclamations pendant un délai de trente jours. En l'absence de réclamation valablement formée, la délibération provisoire du conseil communal était transmise pour approbation au ministre. Dans l'hypothèse inverse, le collège des bourgmestres et échevins entendait les réclamants puis soumettait ses observations et modifications éventuelles du projet au vote définitif du conseil communal. La décision définitive était ensuite publiée et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux réclamants qui avaient quinze jours pour adresser leurs éventuelles réclamations écrites au ministre. Le dossier complet était également transmis au ministre aux fins d'approbation.

En l'espèce, le conseil communal d'une commune du sud du pays avait définitivement approuvé une modification du PAG prévoyant, dans une zone où se trouvait encore une des dernières fermes de la ville, un coefficient maximum d'utilisation du sol (CMU) de 1,6 et un coefficient d'occupation du sol (COS) de 0,6.

Statuant dans le cadre de son pouvoir de tutelle et prenant en considération les réclamations introduites par certains riverains, le ministre approuva le PAG ainsi voté mais imposa un CMU et un COS moindres afin d'éviter que la ferme ne soit «noyée» dans un tissu urbain trop dense.

Le promoteur attaqua cette décision en invoquant que le ministre ne pouvait qu'approuver ou rejeter la décision du conseil communal et non la modifier.

En première instance, le Tribunal administratif annula la décision du ministre qui releva cependant appel de ce jugement. Saisie d'une question préjudicielle par la Cour administrative, la Cour constitutionnelle décida que l'article 18 de la Loi, dans sa version originelle, était conforme aux dispositions de l'article 107 de la Constitution concernant l'autonomie communale d'une part et la tutelle étatique d'autre part.

Ce faisant, la Cour constitutionnelle consacrait l'existence du pouvoir de réformation du ministre. Au vu de la décision de la Cour constitutionnelle, la Cour administrative fut contrainte de confirmer cette décision mais précisa que celui-ci n'était pas absolu.

La Cour administrative considéra en effet que dans l'exercice de sa mission de tutelle et d'aplanissement des difficultés, le ministre doit résorber la réclamation portée devant lui «en tenant

François Collot



Mélanie Triebach



compte de la logique intrinsèque du plan, de la différenciation des optiques urbanistiques épousée par la commune, de la systématique des options opérées et de la cohérence surtout du système global instauré, ce cadrage étant précisément à la base de l'application particulière du cas de tutelle spéciale du ministre».

Le ministère ne peut donc réformer la décision comme bon lui semble mais doit motiver sa décision sur la base des critères repris ci-dessus.

En l'espèce, la Cour administrative a estimé qu'eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, en réduisant le CMU et le COS sur certaines parcelles prévus par le projet de PAG soumis à son approbation, le ministre avait dépassé sa marge d'appréciation.

La Cour administrative rebent en effet que la commune avait déjà tenu compte des observations des parties intéressées et des contraintes spécifiques du dossier avant d'arrêter un classement définitif qui, selon elle, «répond non seulement à un équilibre trouvé entre la vue communale et celle du propriétaire des immeubles concernés du secteur à sauvegarder, mais encore à la vue étatique exprimée par l'autorité spécifiquement compétente en matière de sites et monuments». Loin d'être une chicanerie procédurale, cette interrogation soulève en filigrane le problème de la répartition des compétences entre l'autorité de tutelle et les communes.

### La portée pratique de cet arrêt reste pourtant incertaine

Cette décision se fonde sur l'ancien texte de l'article 18 la loi du 19 juillet 2004, avant l'intervention des lois du 28 juillet 2011 et du 30 juillet 2013.

Or le législateur précise désormais qu'avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de PAG avec les dispositions de la loi, notamment les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Les objectifs énumérés à l'article 2 visent à la garantie d'une mise en valeur harmonieuse et d'un développement durable du territoire communal, en prenant en compte toute une série de facteurs (utilisation rationnelle du sol et de l'énergie, respect du patrimoine culturel, etc.).

Sur la base de la lettre actuelle du texte et face à la multitude des critères à prendre en compte, il est difficile de comprendre comment le ministre peut parvenir à exercer son pouvoir de tutelle spéciale sans «statuer à nouveau» sur le projet de plan comme le conseil communal l'a fait avant lui.

KLEYR GRASSO  
Avocats à la Cour  
31-33, rue Ste Zithe  
B.P. 559 | L-2015 Luxembourg  
Tel.: +352 227 330-1  
Fax: +352 227 332  
mail@kleyrgrasso.com  
www.kleyrgrasso.com