



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6124

Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Date de dépôt : 19-03-2010

Date de l'avis du Conseil d'État : 13-03-2013

Auteur(s) : Monsieur Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
08-08-2013	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
19-03-2010	Déposé	6124/00	<u>8</u>
26-05-2010	Avis de la Chambre des Salariés (20.5.2010)	6124/01	<u>44</u>
03-06-2010	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) (19.4.2010)	6124/02	<u>53</u>
09-06-2010	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (8.6.2010)	6124/03	<u>58</u>
14-09-2010	Avis de la Chambre des Métiers (5.8.2010)	6124/04	<u>63</u>
24-01-2011	Avis du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (5.1.2011)	6124/05	<u>76</u>
08-02-2011	Avis de la Chambre d'Agriculture - Dépêche du Président et du Secrétaire général de la Chambre d'Agriculture au Ministre du Développement durable (17.1.2011)	6124/06	<u>85</u>
17-05-2011	Avis de la Chambre de Commerce (26.4.2011)	6124/07	<u>90</u>
16-09-2011	Avis du Conseil d'Etat (16.9.2011)	6124/08	<u>111</u>
21-06-2012	Amendement gouvernemental 1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (20.6.2012) 2) Texte et commentaire de l'amendement gouvernemental<br [...]	6124/09	<u>132</u>
25-06-2012	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Développement durable	6124/10	<u>137</u>
31-07-2012	1) Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (10.7.2012) 2) Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (20.7.2012)	6124/11	<u>177</u>
26-09-2012	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (25.9.2012)	6124/12	<u>182</u>
16-01-2013	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Développement durable	6124/13	<u>199</u>
13-03-2013	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (12.3.2013)	6124/14	<u>220</u>
03-05-2013	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Développement durable	6124/15	<u>228</u>
08-05-2013	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Développement durable	6124/16	<u>244</u>
05-06-2013	Troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat (4.6.2013)	6124/17	<u>247</u>
04-07-2013	Rapport de commission(s) : Commission du Développement durable Rapporteur(s) : Monsieur Gilles Roth	6124/18	<u>250</u>
09-07-2013	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°43 Une demande de dispense du second vote a été introduite	6124	<u>303</u>
16-07-2013	Dispense du second vote constitutionnel par le	6124/19	<u>306</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	Conseil d'Etat (16-07-2013) Evacué par dispense du second vote (16-07-2013)		
04-07-2013	Commission du Développement durable Procès verbal (47) de la reunion du 4 juillet 2013	47	<u>309</u>
03-07-2013	Commission du Développement durable Procès verbal (46) de la reunion du 3 juillet 2013	46	<u>318</u>
12-06-2013	Commission du Développement durable Procès verbal (42) de la reunion du 12 juin 2013	42	<u>324</u>
02-05-2013	Commission du Développement durable Procès verbal (36) de la reunion du 2 mai 2013	36	<u>331</u>
17-04-2013	Commission du Développement durable Procès verbal (35) de la reunion du 17 avril 2013	35	<u>359</u>
16-01-2013	Commission du Développement durable Procès verbal (22) de la reunion du 16 janvier 2013	22	<u>382</u>
10-12-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (17) de la reunion du 10 décembre 2012	17	<u>410</u>
26-11-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (15) de la reunion du 26 novembre 2012	15	<u>424</u>
08-11-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (11) de la reunion du 8 novembre 2012	11	<u>447</u>
24-10-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (06) de la reunion du 24 octobre 2012	06	<u>469</u>
24-10-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (05) de la reunion du 24 octobre 2012	05	<u>488</u>
18-06-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (50) de la reunion du 18 juin 2012	50	<u>505</u>
16-05-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (45) de la reunion du 16 mai 2012	45	<u>539</u>
03-05-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (42) de la reunion du 3 mai 2012	42	<u>550</u>
02-05-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (40) de la reunion du 2 mai 2012	40	<u>565</u>
28-03-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (38) de la reunion du 28 mars 2012	38	<u>577</u>
15-03-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (36) de la reunion du 15 mars 2012	36	<u>586</u>
15-02-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (28) de la reunion du 15 février 2012	28	<u>596</u>
15-02-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (27) de la reunion du 15 février 2012	27	<u>604</u>
02-02-2012	Commission du Développement durable Procès verbal (24) de la reunion du 2 février 2012	24	<u>613</u>
06-09-2013	Publié au Mémorial A n°160 en page 3080	6124	<u>627</u>

Résumé

6124 : résumé

Alors que l'objectif initial du projet de loi 6124 était de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, la Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi. Dans l'avis complémentaire précité, la Haute Corporation avait en effet constaté que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Elle s'était donc demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi totalement nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état. Le nouveau texte proposé par la Commission comporte donc les innovations proposées par le projet de loi, les dispositions laissées en l'état, ainsi que des dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

Les principales innovations de la nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire sont les suivantes :

1) Redéfinition des objectifs de l'aménagement du territoire et précision des compétences du Ministre en charge de l'aménagement du territoire

Le projet reformule les objectifs de la loi de 1999 afin de mettre l'accent sur la mission de coordination du ministre.

L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

Le Ministre se voit attribuer une compétence de coordination, une compétence d'initiative et une compétence de décision. En plus de la programmation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière, le ministre se voit confier la définition des sites pouvant accueillir ces mêmes projets.

Actuellement, le ministre est d'ores et déjà automatiquement informé de tous les projets, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace. La loi en projet complète cette information systématique en permettant au ministre de demander à être associé complètement à l'élaboration des planifications d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière des autres ministères et des administrations communales qui peuvent avoir un impact sur les objectifs de l'aménagement du territoire. Lorsque survient un désaccord entre le ministre sectoriellement compétent et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier établit un rapport circonstancié et en réfère au Gouvernement en conseil.

2) Rationalisation et simplification des procédures

- Rapport périodique et non plus annuel. Le ministre doit présenter un rapport au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire. Le projet de loi remplace le dépôt annuel de ce rapport par un dépôt périodique, et au moins tous les trois ans ;

- Elaboration des projets par le ministre en collaboration avec un groupe de travail. Le projet de loi consacre la pratique bien établie selon laquelle les instruments de planification de l'aménagement du territoire, à savoir le programme directeur, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des

administrations de l'Etat. De ce fait, le comité interministériel de l'aménagement du territoire, dont la consultation a été jugée superflue, a été supprimé ;

- Simplification de la procédure d'élaboration et d'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire. Dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, le projet de programme sera dorénavant transmis simultanément, et non plus consécutivement, aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire ;
- Assouplissement de la procédure de modification des plans directeurs. Le projet de loi fait du plan directeur un instrument plus souple et évolutif. Pour cela, il distingue, d'une part, les modifications seulement ponctuelles, qui sont le résultat de la mise en œuvre du plan directeur (par exemple la détermination d'un nouveau site) et, d'autre part, les modifications plus substantielles, qui concernent un changement de la philosophie d'un plan directeur en place. Tandis que les premières seront prises en charge dans le cadre d'une procédure de modification ponctuelle allégée, les deuxièmes nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour l'adoption du plan ;
- Rationalisation de la procédure de mise en œuvre des plans d'occupation du sol. Le plan d'occupation du sol étant un instrument de planification extrêmement important, le projet de loi met en place une procédure pour le rendre plus opérationnel.

3) Abrogation des plans directeurs régionaux

Le volet des plans directeurs régionaux de la loi de 1999 n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Dès lors, la commission parlementaire a décidé, dans sa majorité, de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la nouvelle loi un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique.

4) Mise en place de nouveaux moyens législatifs appropriés afin de garantir l'exécution des options de planification retenues

Outre la procédure d'expropriation qui devrait être utilisée uniquement en dernier ressort, les moyens législatifs envisagés par le projet de loi sont :

- la création d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire : le projet de loi introduit une nouvelle disposition qui prévoit la possibilité pour les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat des communes, en ce qui concerne leur territoire en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci. Le droit de préemption se définit comme la faculté conférée par la loi ou par une convention à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée. Ce droit de préemption de l'Etat est calqué sur le droit de préemption retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, de même que la procédure à appliquer. Le présent projet donne donc priorité à l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel, hormis certaines hypothèses (par ex. vente entre concubins, ventes publiques) ;
- l'introduction d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains à exproprier (droit à indemnité). Ce nouveau mécanisme est introduit par la modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes et de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il concerne notamment les terrains faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou d'un plan d'occupation du sol. Cet instrument permettra de déterminer la « compensation juste » en cas d'expropriation, de réduire les risques de refus de vente et de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées

sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs. Dès lors qu'un plan directeur a défini des zones prioritaires pour une certaine activité, un risque important de spéculation foncière existe actuellement. Afin de contrer ce risque, le projet de loi propose pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou régional ou d'un plan d'occupation du sol, de ne pas tenir compte des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués :

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ;
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Le projet de texte est basé sur le texte de l'article L.13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique et reflète en particulier l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan.

5) Articulation des instruments de planification avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

S'il est logique, d'une part, que la planification nationale et la planification communale doivent être compatibles et, d'autre part, que la planification nationale doit avoir la primauté sur la planification communale, il est prévu d'insérer dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire une disposition interdisant toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général contraire aux dispositions du projet de plan directeur. En effet, il faut éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre impossible la mise en œuvre d'un plan directeur. Ainsi, à partir de la communication d'un projet de plan directeur aux communes, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Une telle disposition existe déjà, pour les mêmes raisons, dans la loi actuelle pour les plans d'occupation du sol.

6124/00

N° 6124

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

*(Dépôt: le 19.3.2010)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (5.3.2010).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	10
4) Commentaire des articles	17
5) Texte coordonné de la loi modifiée du 21 mai 1999	23

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Palais de Luxembourg, le 5 mars 2010

*Le Ministre du Développement durable
et des Infrastructures,*

Claude WISELER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1.– La présente loi a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Art. 2.– L'article 1er est modifié comme suit:

1° Le paragraphe 2 prend la teneur suivante:

„2. A cet effet, l'aménagement du territoire assure à l'échelle nationale, régionale et intercommunale une mission de coordination, visant l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et la protection des paysages.

L'aménagement du territoire contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et communale:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;*
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;*
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;*
- (d) à la mise en oeuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale, et*
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.“*

2° Le paragraphe 3 est abrogé.

Art. 3.– L'article 2 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1, les termes „le ministre“ sont remplacés par ceux de „le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, appelé par la suite „le ministre“ “.

2° Au paragraphe 2, entre les termes „la programmation“ et „des projets d'envergure“ sont insérés les termes suivants: „et à la définition de sites“.

3° Au paragraphe 2, est inséré „intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière,“, après „projets d'envergure“ ainsi que „et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière“ après „ayant trait aux objectifs de la présente loi“.

4° Au paragraphe 2, entre les termes „et interrégional“ sont insérés après le terme: „régional“.

5° Au paragraphe 2, il est inséré un troisième alinéa, libellé comme suit:

„Le ministre peut solliciter auprès des départements ministériels, des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales d'être associé à l'élaboration des projets visés au présent paragraphe.“

6° Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

„3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement à mettre en oeuvre définis à l'article 3 de la présente loi en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement en conseil. En cas de désaccord entre le ministre et un autre membre du Gouvernement sur la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du Gouvernement et des instruments d'aménagement, le ministre établit un rapport circonstancié et en réfère au Gouvernement en conseil qui décidera.“

7° Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

„4. Le ministre est assisté d'un conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „conseil supérieur“.“

Art. 4.– L'article 3 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1, il est inséré un troisième tiret, libellé comme suit:

„– toute infrastructure et de tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre interrégional.“

- 2° Au premier tiret du paragraphe 2, les termes „d'aménagement“ sont insérés après les termes „programme directeur“.
- 3° Le paragraphe 3 est abrogé.
- 4° Au paragraphe 4, qui devient le paragraphe 3, le terme „annuellement“ est remplacé par le terme „périodiquement“.
- 5° Le paragraphe 5 devient le paragraphe 4.

Art. 5.– L'article 4 est modifié comme suit:

- 1° Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

„Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus par l'article 1er de la présente loi. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.“

- 2° Au paragraphe 2, les termes „générales“, „prioritaires“ et „principales“ sont supprimés.

Art. 6.– L'article 5 est modifié comme suit:

- 1° Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

„2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet du programme directeur dans son ensemble et dans ses implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur.“

- 2° Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:

„5. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil peut décider de faire compléter le programme directeur par des programmes complémentaires régionaux ou sectoriels. Ces programmes complémentaires sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Les programmes complémentaires sont transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à partir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet des programmes complémentaires dans leur ensemble et dans leurs implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme complémentaire régional ou sectoriel qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée.“

Art. 7.– L'article 6 est remplacé par le texte suivant:

„Dès leur publication au Mémorial, le programme directeur et les programmes complémentaires orientent les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.“

Art. 8.– L'article 7 est modifié comme suit:

- 1° Au paragraphe 1, les termes „est précisé“ sont remplacés par les termes „et les programmes complémentaires peuvent être précisés“.
- 2° Au paragraphe 1, les termes „ainsi que des plans d'occupation du sol“ sont insérés après les termes „et par des plans directeurs sectoriels“.
- 3° Le paragraphe 3 est complété par la phrase suivante:

„La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite à une échelle appropriée.“

4° Il est inséré un paragraphe 4 libellé comme suit:

„Pour autant qu'il ne s'agit pas de dispositions réglementaires à caractère contraignant, appelées prescriptions, possédant, par rapport à l'effet voulu, un degré de précision tel qu'il peut se superposer, conformément à l'Article 19 de la présente loi, à celui du plan d'aménagement général des communes, le plan directeur sectoriel ou régional peut définir les contraintes d'application des prescriptions. Il peut également définir des recommandations et déterminer les mesures à prendre et les critères à respecter par les communes afin d'intégrer les options et programmations du plan dans leur plan d'aménagement général, ainsi que les délais y relatifs.“

Art. 9.– L'article 8 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1, est ajouté en fin de phrase le terme „concernés“.

2° Au paragraphe 2, les termes „et au conseil supérieur“ sont insérés après les termes „communes concernées“.

3° Au paragraphe 2, les termes „de l'Intérieur“ sont supprimés.

4° Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

„3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.“

5° Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

„Le projet de plan régional tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.“

6° Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:

„La structure générale de cet instrument ainsi que son contenu quant aux éléments de planification et d'aménagement obligatoires et facultatifs peuvent être précisés et rendus obligatoires pour l'ensemble des plans directeurs régionaux par un règlement grand-ducal.“

7° Il est inséré un nouveau paragraphe 7 libellé comme suit:

„7. Pour chaque plan directeur régional, est instituée une commission de suivi comprenant des représentants de l'Etat et des communes concernées qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en oeuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d'informer régulièrement le Gouvernement et les communes concernées sur la mise en oeuvre du plan directeur régional et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivie sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional.“

Art. 10.– L'article 9 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 2, les termes „et au conseil supérieur“ sont insérés après les termes „communes concernées“.

2° Au paragraphe 2, les termes „de l'Intérieur“ sont supprimés.

3° Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

„3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.“

4° Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

„Le projet de plan directeur sectoriel tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.“

5° Au paragraphe 5, le terme „directeur“ est inséré entre les termes „plan“ et „sectoriel“.

6° Il est inséré un paragraphe 6 libellé comme suit:

„6. Pour chaque plan directeur sectoriel, est instituée une commission de suivi qui a pour mission d’assurer le suivi continu de la mise en oeuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d’informer régulièrement le Gouvernement sur la mise en œuvre du plan directeur sectoriel et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l’organisation et le fonctionnement de la commission de suivi sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.“

Art. 11.– L’article 10 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 10.– 1. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être révisés en tout ou en partie. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans est applicable aux révisions.

2. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés ponctuellement. Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en oeuvre du plan directeur concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan directeur visé.

3. Le ministre transmet le projet de modification ponctuelle aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collègue des bourgmestre et échevins transmet au ministre l’avis du conseil communal au sujet de la modification ponctuelle projetée. Pour les plans directeurs régionaux, le projet de modification ponctuelle est transmis, le cas échéant, en même temps au syndicat de communes régional concerné pour avis.

4. Passé ce délai, le dossier avec ou sans les avis, est soumis par le ministre au Gouvernement en conseil.

5. Après délibération du Gouvernement en conseil, la modification ponctuelle est déclarée obligatoire par règlement grand-ducal et elle est publiée au Mémorial sous une forme appropriée.“

Art. 12.– Il est inséré un article 10-1, libellé comme suit:

„Art. 10-1.– 1. A partir de la communication d’un projet de plan directeur aux communes, conformément aux articles 8 et 9 de la présente loi, toute adoption ou modification d’un plan d’aménagement général d’une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur est interdite. Cette interdiction tombe si le plan n’est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée.

2. Le ministre de l’Intérieur décide, sur avis de la commission d’aménagement, tel que prévu au Chapitre 4 du Titre 2 et au Chapitre 3 du Titre 3 de la loi révisée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain, si les projets de plan d’aménagement général et les projets de modification ponctuelle de ces plans sont conformes aux projets de plan directeur.“

Art. 13.– L’article 11 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 11.– 1. Un plan d’occupation du sol est un plan d’aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l’échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée ou en interdisant ou en soumettant à une réglementation des affectations déterminées. Il indique les zones et arrête avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d’aménagement découlant du but, conforme aux objectifs de la présente loi, du plan d’occupation du sol.

2. Conformément à l’article 26 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain, le plan d’occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l’obligation d’établir un plan d’aménagement particulier n’est pas applicable.

3. Pour les terrains ou ensembles de terrains visés au paragraphe précédent, le plan d’occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d’utilisation du sol, ainsi que l’intégration urbanistique de ces terrains ou ensembles de terrains dans le tissu urbain existant.

4. *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal.*

Art. 14.– L'article 12 est remplacé par le texte suivant:

„Dès la décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées de l'intention du Gouvernement, de l'objet général du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement.

Art. 15.– L'article 13 est modifié comme suit:

1° Dans le paragraphe 1 seule la disposition *„Les communes touchées par les plans que le Gouvernement envisage de déclarer obligatoires en vertu de l'article 14 doivent recevoir communication des projets afférents pour enquête publique“* subsiste.

2° Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:

„6. Dans un délai d'un mois, le ministre de l'Intérieur transmet au ministre les observations et les avis visés à l'alinéa précédent en y joignant ses propres observations.

3° Il est inséré un paragraphe 6bis libellé comme suit:

„6bis. Avec la communication du projet de plan aux communes concernées, les projets de plans d'occupation du sol sont soumis au conseil supérieur pour avis. Le conseil supérieur transmet son avis dans un délai de trois mois à partir de sa saisine au ministre.

4° Il est inséré un paragraphe 6ter libellé comme suit:

„6ter. Passés les délais prévus au présent article, le ministre transmet l'ensemble du dossier avec ou sans les avis y afférents et le cas échéant avec ses propres propositions au Gouvernement en conseil pour approbation.

5° Au paragraphe 7, le terme *„faute“* est remplacé par *„en cas de manquement“* et les termes *„prévus à l'alinéa précédent du“* sont remplacés par le terme *„au“*.

Art. 16.– L'article 15 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1, les termes *„préciser, compléter, modifier“* sont remplacés par les termes *„réviser, modifier ponctuellement“*.

2° Au paragraphe 2, le terme *„modifications“* est supprimé.

3° Au paragraphe 2, le terme *„l'article 12“* est remplacé par le terme *„l'article 13“*.

4° Il est inséré un paragraphe 3, libellé comme suit:

„3. Les plans d'occupation du sol peuvent être modifiés ponctuellement. Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en oeuvre ou l'évolution du plan d'occupation du sol concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan d'occupation du sol visé. La modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété. Les modifications ponctuelles sont dispensées des formalités prévues aux articles 12 et 13. Dans un délai de deux mois commençant à courir à partir du jour de la communication aux communes concernées du projet de modification ponctuelle, le collège des bourgmestre et échevins de la commune transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet des éléments en cause pour la commune. Les modifications ponctuelles, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiées au Mémorial sous une forme appropriée.

Art. 17.– L'article 18 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1, le terme *„l'article 12“* est remplacé par le terme *„l'article 13“*.

2° Au paragraphe 1, le terme *„l'article 15“* est remplacé par le terme *„l'article 16“*.

3° Au paragraphe 3, *„et consigné dans un registre public tenu par le ministre“* est supprimé.

Art. 18.– L’intitulé du chapitre VI est remplacé par l’intitulé suivant:

„Chapitre VI: Mise en oeuvre du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d’occupation du sol“

Art. 19.– L’article 20 paragraphe 2 est modifié comme suit:

„L’expropriation est poursuivie conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l’expropriation pour cause d’utilité publique, voire le cas échéant conformément à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d’une grande voirie de communication et d’un fonds des routes, après qu’il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d’un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en oeuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14 de la présente loi.“

Art. 20.– Il est inséré un article 20-1, libellé comme suit:

„Art. 20-1.– 1. Les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d’occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent conférer un droit de préemption au profit de l’Etat en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.

2. Dans ce cas, la partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s’applique le droit de préemption.

3. Le droit de préemption s’applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l’aliénation d’un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

4. L’Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d’un droit de préemption légal ou conventionnel.

5. Ne tombent toutefois pas sous le champ d’application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d’exception visés par l’article 1595 du Code civil,*
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu’au quatrième degré inclus,*
- les biens faisant l’objet d’une procédure d’expropriation,*
- les biens du domaine privé de l’Etat et des communes,*
- les aliénations faites à l’Etat et aux communes,*
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,*
- les ventes publiques,*
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d’application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,*
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l’article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement.*

Ne sont en outre pas visées les ventes d’immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

6. La réalisation d’une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d’être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l’acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l’acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d’enregistrement de l’acte d’aliénation du bien concerné.

7. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 3 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l’exercice du droit de préemption de l’Etat.

8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

9. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 8, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle telle que visée au paragraphe 8, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

12. Si la convention visée au paragraphe 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Art. 21.– Il est inséré un article 20-2, libellé comme suit:

„**Art. 20-2.**– 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.

2. Pour la réalisation de ces zones, le Gouvernement en conseil peut charger le ministre de l'Intérieur d'entamer la procédure prévue aux articles 97 à 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Art. 22.– L'ancien article 22 est intégralement repris sous un nouvel intitulé article 21-2.

Art. 23.– Il est inséré un nouvel article sous l'article 22, libellé comme suit:

„Pour la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel, d'un plan directeur régional ou d'un plan d'occupation du sol, quelque soit la nature de l'immeuble, il n'est pas tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués:

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée;*
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols; ou*
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.“*

Art. 24.– L'article 24 est abrogé.

Art. 25.– Il est inséré un chapitre VIIbis, intitulé comme suit:

„Chapitre VIIbis: Evaluation environnementale stratégique“

Art. 26.– Il est inséré un article 25-1, libellé comme suit:

„Art. 25-1.– 1. Les programmes et plans mis en oeuvre dans le cadre de la présente loi pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont soumis à une évaluation environnementale stratégique conformément aux dispositions de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2. La consultation du public prévue par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement débute avec la transmission aux communes concernées du projet des plans ou des programmes prévus aux articles 5, 8, 9 et 11 de la présente loi.

3. Le rapport sur les incidences environnementales au sens de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et son résumé non technique doivent être disponibles au plus tard au moment où le programme ou plan est transmis aux communes concernées. Ils sont joints au dossier du projet de programme ou de plan envoyé aux communes.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

I. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI ACTUELLE

a) Rappel historique

C'est la loi du 21 mars 1974 qui établit les bases de l'aménagement du territoire dans la législation luxembourgeoise. Elle était l'aboutissement d'une idée formulée comme suit lors d'un exposé devant la Chambre des Députés le 11 février 1969 par le Ministre d'Etat Pierre Werner:

„Le développement harmonieux de l'équipement national et de l'infrastructure du pays présuppose l'établissement d'un plan d'aménagement du territoire fixant les priorités dans l'espace et dans le temps, tout en prévoyant le financement des travaux à entreprendre. Les initiatives de l'Etat et des communes devront être coordonnées, afin d'éviter un double emploi et d'assurer une affectation rationnelle des fonds publics destinés aux travaux d'équipement et d'infrastructure.“

Au cours de sa période d'exécution, c'est-à-dire de 1974 à 1998, la loi en question a notamment permis de réaliser des plans d'aménagement partiel (PAP) pour la création de zones d'activités économiques à travers le pays, pour la Centrale hydroélectrique de Vianden, le plan d'aménagement global (PAG) „Haff Rémech“, pour la zone industrielle à caractère national „Haebicht“, avortée par la suite, ainsi que le PAP Aéroport et environs.

Le 21 janvier 1993, le Ministre de l'Aménagement du Territoire a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Cette révision de la loi de 1974 a été jugée nécessaire par le Gouvernement dans sa déclaration programmatique du 24 juillet 1989 afin de „rehausser le rôle de l'aménagement du territoire comme expression spatiale des politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques et de lui assigner une tâche plus importante en matière de planification socio-économique des régions, de coordination, voire d'arbitrage politique“¹.

A côté du Programme directeur qui continuait donc à subsister, mais toujours sans aucune portée juridique, la loi de 1999 a ainsi remplacé les PAP et PAG, non seulement en raison de la confusion de terminologie avec les PAG et PAP prévus par la législation sur l'aménagement communal, par deux nouveaux instruments, les plans directeurs (sectoriels et régionaux) et les plans d'occupation du sol (POS). Le point fort de l'action était bien évidemment que, hormis le Programme directeur, les nouveaux instruments, dès qu'ils étaient arrêtés, devaient avoir un caractère obligatoire.

Le but recherché de la révision était d'accroître l'efficacité du rôle de coordination dévolu au ministre chargé de l'aménagement du territoire, de clarifier les objectifs d'une politique d'aménagement et les moyens pour la mettre en oeuvre, de mieux définir les compétences ministérielles en matière d'aménagement d'assurer une plus grande cohérence entre les différents instruments de planification et de revoir les attributions des différents organes consultatifs en matière d'aménagement du territoire. La loi a été votée lors de la séance publique de la Chambre des Députés du 22 avril 1999 et publiée au Mémorial A No 61 du 3 juin 1999.

b) Mise en oeuvre des instruments de planification prévue par la loi de 1999 depuis son entrée en vigueur

Programme directeur et IVL

La première application pratique de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire a été l'élaboration d'un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire, destiné à remplacer celui de 1978. Le projet de programme directeur a été présenté en mai 1999, soit immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. La procédure de consultation prévue par la loi a été lancée en avril 2000 auprès des communes. Elle s'est poursuivie par la consultation du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et du Conseil interministériel de l'aménagement du territoire qui a d'ailleurs accompagné tout le processus d'élaboration. La déclaration du Ministre de l'Intérieur et de l'Aména-

¹ Cité dans Doc. Parl. 3739, Projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, p. 11. A noter que la teneur de l'argumentaire ressemble beaucoup à celle développée de nos jours par les Etats membres et les Institutions européennes sur le plan européen à propos de la „cohésion territoriale“.

gement du Territoire à la Chambre des Députés a eu lieu le 20 mars 2003. Le Gouvernement en Conseil a définitivement adopté le programme directeur dans sa séance du 27 mars 2003.

Suite au programme directeur, le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg „IVL“ a été élaboré pour contribuer à la réalisation des objectifs majeurs dudit programme. En ce sens, l'IVL est, d'une part, un instrument stratégique pour le choix entre différentes possibilités de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels de même qu'un cadre pour les planifications au niveau régional et communal. En outre, l'IVL doit permettre, en tant que nouvelle approche de planification, d'ancrer durablement dans la pratique la pensée intégrative et l'action coordonnée.

Les plans sectoriels

Le Gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 1999 a souhaité mettre en pratique les dispositions de la nouvelle loi en renforçant la coopération interministérielle par l'élaboration de plans directeurs sectoriels dans les domaines du transport, du logement, de la protection et du développement des paysages et de l'enseignement secondaire. Le programme directeur a complété ce dispositif de plans sectoriels avec l'annonce de l'élaboration de plans dits „secondaires“ concernant les stations de base pour les réseaux de télécommunications mobiles, pour les établissements Seveso et pour les décharges pour matières inertes. A tous ces plans s'ajoute celui pour les zones d'activités économiques après que l'IVL en ait recommandé l'élaboration.

A l'heure actuelle, trois plans directeurs sectoriels ont été déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. Leur élaboration a pris entre 4 et 6 ans (voir tableau 1).

Tableau 1: Chronologie de la mise en oeuvre des plans directeurs sectoriels secondaires

	<i>PDS „Lycées“</i>	<i>PDS „Stations de base ...“</i>	<i>PDS „Décharges pour déchets inertes“</i>
Règlement grand-ducal mettant en place le groupe de travail	14 avril 2000	23 mai 2002	14 octobre 2002
Début de la procédure de consultation des communes	9 mai 2003	29 avril 2003	13 février 2004
Avis CSAT	8 décembre 2003	29 janvier 2004	29 novembre 2004
Avis CIAT	2 février 2004	18 février 2004	29 avril 2005
Avis Conseil d'Etat	18 janvier 2005	13 avril 2005	15 juillet 2005
Déclaration à la Chambre des Députés	1 avril 2004	6 mai 2004	16 novembre 2005
Sanction et promulgation	25 novembre 2005	25 janvier 2006	9 janvier 2006
Publication au Mémorial	6 janvier 2006	20 février 2006	13 février 2006

Les plans d'occupation du sol

Le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“

Le 14 janvier 2000, le Gouvernement a décidé de procéder à une révision complète du plan d'aménagement partiel „Aéroport et environs“ de 1986. Conformément à l'article 28 de la loi modifiée du 19 mai 1999, c'est la procédure prescrite pour l'élaboration des plans d'occupation du sol qui a été appliquée. Le projet du plan d'occupation du sol a été déposé pour l'enquête publique dans les communes concernées en juillet 2003. Dans sa séance du 22 juillet 2005, le Gouvernement en conseil a approuvé le projet pour le soumettre à la procédure réglementaire. Finalement, le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“ a été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 17 mai 2006.

Le plan d'occupation du sol „Campus scolaire Tossebiérg et environs“

Le site d'implantation du Tossebiérg, désigné dans le plan directeur sectoriel „Lycées“ pour la deuxième école européenne et ses centres polyvalents de l'enfance, est situé à cheval sur la limite entre les communes de Mamer et de Bertrange.

Le 22 décembre 2006, le Gouvernement a décidé de procéder à l'élaboration d'un plan d'occupation du sol pour la mise en oeuvre du projet. Ledit plan a pour objet:

- de définir l'affectation des fonds nécessaires à la réalisation d'un campus scolaire composé de l'Ecole européenne 2 et de ses bâtiments connexes;
- de réserver des terrains de réserve en vue d'une éventuelle extension de l'Ecole européenne 2 et du Lycée Technique Josy Barthel;
- de définir les couloirs nécessaires à la réalisation des voies d'accès et au réaménagement de la route nationale entre Bertrange et Mamer;
- de préserver une coupure verte à destination agricole entre le campus scolaire et la limite de l'agglomération de la Commune de Bertrange.

Le projet du plan d'occupation du sol a été déposé pour l'enquête publique dans les communes concernées le 7 mai 2007. Finalement, le plan d'occupation du sol „Campus scolaire Tosseberg et environs“ a finalement été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 (Mémorial A No 71 du 26 mai 2008, p. 970).

c) Projets en cours de réalisation: les plans directeurs sectoriels dits „primaires“

Plan sectoriel „Transports“

Sur base du rapport intermédiaire du groupe de travail „mobilité“, le Conseil de Gouvernement a pris la décision en date du 25 janvier 2002 de lancer l'élaboration du plan directeur sectoriel „Transports“ parallèlement à l'IVL, et ce de manière à pouvoir avancer rapidement en la matière tout en assurant la coordination avec l'IVL. Le plan directeur sectoriel „Transports“ constituera l'aboutissement, sur le plan réglementaire, des travaux menés dans le cadre de l'IVL. Le ministère de l'aménagement du territoire assure la vice-présidence du groupe de travail interministériel chargé de l'élaboration dudit plan qui comprend en outre les ministères des Transports (présidence), des Travaux Publics, de l'Environnement (désormais ces trois ministères avec le ministère de l'aménagement du territoire vont être représentés par les départements du nouveau ministère du Développement durable et des Infrastructures), les CFL et l'administration des Ponts & Chaussées.

Le 28 octobre 2008, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a présenté conjointement avec les ministres de l'Environnement, des Transports et des Travaux publics l'avant-projet de plan directeur sectoriel „Transports“ tel qu'il a été soumis une première fois en date du 11 juillet 2008 et une deuxième fois en date du 22 octobre 2008 au Conseil de Gouvernement.

Plan sectoriel „Grands ensembles paysagers et forestiers“

Considérant que le plan national pour un développement durable prévoit la désignation des paysages à protéger et des zones vertes interurbaines protégées prévues par la DIG jusqu'à l'an 2005, l'élaboration d'un plan directeur sectoriel „Préservation des grands ensembles paysagers et forestiers“ s'est avérée indispensable. Pour protéger l'intégrité de ces grands espaces naturels, ledit plan sectoriel vise la désignation des zones de restriction en matière de développement urbain et d'infrastructures de transport, compte tenu des orientations et priorités de développement définies dans le cadre de l'IVL.

Une étude préliminaire réalisée par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire avec le Ministère de l'Environnement destinée à clarifier les objectifs, les données de base à disposition, les méthodes de planification à appliquer et les différentes étapes de l'élaboration du plan sectoriel „préservation des grands ensembles paysagers et forestiers“ a été finalisée en 2005. Il importe de mentionner que certains travaux préparatoires ont été réalisés dans le cadre de l'élaboration du Plan national pour la Protection de la Nature prévu par la loi de 2004 sur la protection de la nature qu'il s'agit de coordonner avec l'élaboration du plan sectoriel.

Le groupe de travail interministériel a été créé réunissant le Ministère de l'Environnement, qui en assure la présidence, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire ainsi que les Ministères de l'Agriculture et du Tourisme.

Le 28 octobre 2008, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a présenté conjointement avec le ministre de l'Environnement l'avant-projet de plan directeur sectoriel „Paysage“ tel

qu'il a été soumis une première fois en date du 11 juillet 2008 et une deuxième fois en date du 22 octobre 2008 au Conseil de Gouvernement.

Le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“

D'après le programme de coalition, le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“ sera élaboré à partir d'un inventaire de l'existant, d'une analyse régionalisée et d'une synthèse permettant de déterminer l'offre et les besoins en surfaces par régions. Il proposera également une nouvelle nomenclature suite à une analyse de la typologie actuelle des zones d'activité ainsi que la localisation éventuelle de nouvelles zones respectivement le reclassement de zones existantes en fonction des critères de l'IVL.

Les travaux au plan directeur sectoriel ont débuté par l'élaboration par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire d'une étude sur la démarche à adopter (finalisée en 2005) et d'un inventaire des zones d'activités économiques et l'intégration de ces données dans le système d'information géographique de la Direction de l'Aménagement du Territoire. L'inventaire a été finalisé en automne 2006.

Un groupe de travail chargé de l'élaboration du plan directeur sectoriel a été constitué conformément au règlement grand-ducal du 11 septembre 2006. La présidence du groupe de travail est assurée par le Ministère de l'Economie. Il comprend en outre le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, le Ministère des classes moyennes et celui de l'Environnement.

Le 23 mars 2009, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a présenté conjointement avec le ministre de l'Economie l'avant-projet de plan directeur sectoriel „Zones d'activités économiques“ tel qu'il a été soumis une première fois en date du 23 janvier 2009 et une deuxième fois avec quelques modifications en date du 13 mars 2009 au Conseil de Gouvernement.

Le plan sectoriel „Logement“

Dans le programme de coalition annexé à la déclaration gouvernementale de 2004, le paragraphe dédié au Département du Logement retient que „le plan sectoriel „Logement“ sera finalisé dans les meilleurs délais. Il comportera un volet contraignant d'une certaine envergure devant permettre la mise en oeuvre effective de sa composante programmatique“.

Le règlement grand-ducal du 30 septembre 2005 définit la composition, l'organisation et le fonctionnement d'un groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de plan directeur sectoriel „Logement“ conformément à l'article 9, alinéa 2, de la loi précitée. Le groupe de travail comprend des représentants du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (présidence) ainsi que du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et peut demander la collaboration ponctuelle d'autres ministères et administrations.

Sur base de l'analyse du cadre juridique, spatial et de planification ainsi que sur base des prévisions de la „Wohnungsbedarfsprognose“, les domaines d'action suivants ont été retenus:

- développer l'habitat de manière spatiale et régionale,
- activer le foncier et renforcer l'efficacité de son utilisation,
- imposer des types de construction durables d'un point de vue écologique et d'utilisation rationnelle du foncier,
- augmenter la construction de logements et garantir l'accès à un logement abordable,
- permettre une coordination et communication améliorée.

Dans le cadre d'une approche intégrative, le PSL établit des règles de base afin d'atteindre les objectifs d'une politique active du logement et formule des dispositions à respecter et à concrétiser par les communes lors de l'application des instruments de planification qui relève de leurs compétences ainsi que des indications/recommandations portant sur des adaptations de la réglementation existante. Ces éléments concernent:

- la planification spatiale de l'habitat,
- la planification spatiale à l'intérieur des communes,
- des régulations en vue de l'activation du foncier,
- des régulations en vue d'un habitat durable,
- des dispositions en matière de communication et coordination,

– des dispositions en matière de coopération transfrontalière.

Le 4 mai 2009, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a présenté conjointement avec le ministre du Logement l'avant-projet de plan directeur sectoriel „Logement“ tel qu'il a été soumis une première fois en date du 8 avril et une deuxième fois en date du 24 avril 2009 au Conseil de Gouvernement.

*

II. LES INSUFFISANCES DE LA LOI ACTUELLE

a) Les aspects fondamentaux

Le rôle de coordination du Ministre

L'expérience acquise dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs sectoriels ainsi que la mise en oeuvre de l'IVL ont montré que, même si son rôle de coordination a été renforcé par la loi de 1999, il s'avère en pratique parfois difficile pour le département ministériel en charge de l'aménagement du territoire d'assumer effectivement et efficacement ce rôle. La raison de ces difficultés réside en partie dans l'imprécision et le caractère peu contraignant des dispositions de l'article 2 de la loi. Il est, de ce fait, indispensable de préciser les compétences du ministre chargé de l'aménagement du territoire dans l'exécution de la loi. A l'heure actuelle, la loi prévoit que le ministre doit examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire sans préciser toutefois quels sont ses moyens d'action pour le faire. Dans le cadre de la révision de la loi du 21 mai 1999, il est ainsi nécessaire de distinguer, dans le respect notamment de l'autonomie communale, entre trois niveaux de compétences du ministre:

Premièrement, une **compétence de coordination** qui permet au ministre d'assumer son rôle de modérateur dans les dossiers concernant l'aménagement du territoire et de veiller à une application cohérente et uniforme de la politique d'aménagement du territoire arrêtée et au respect des dispositions légales en la matière.

Deuxièmement, une **compétence d'initiative** nécessaire pour donner des impulsions afin de favoriser la mise en oeuvre des options arrêtées dans le cadre du programme directeur d'aménagement du territoire.

Troisièmement, une **compétence de décision** du ministre. Cette dernière est indispensable pour les cas où un projet ou une planification serait contraire aux instruments d'aménagement du territoire en vigueur.

La précision des compétences du Ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire constitue un des enjeux majeurs dans le cadre de la révision de la loi afin de lui permettre de mener une politique d'aménagement du territoire efficace et proactive, en accord avec les lignes directrices arrêtées par le Gouvernement dans le programme directeur.

Garantir l'exécution des options de planifications retenues

Les options de planifications retenues dans le programme directeur et l'IVL et qui sont en train d'être précisées dans le cadre des plans directeurs sectoriels primaires, ne pourront être mises en oeuvre que si leur exécution peut être garantie par des moyens législatifs appropriés.

Dans le cadre de la loi actuellement en vigueur, la procédure d'expropriation est l'outil principal pour assurer l'exécution des plans déclarés obligatoires. A ce jour, cette disposition de la loi du 21 mai 1999 n'a pas trouvé d'application concrète. Cependant, les problèmes liés aux difficultés d'application de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique imposent de réfléchir aux possibilités que la loi révisée va se donner pour pouvoir mettre en oeuvre les orientations d'aménagement retenues.

En effet, dès lors qu'un plan directeur a défini des zones prioritaires pour une certaine activité (p. ex. pour des infrastructures de transport ou pour des zones d'activités économiques, ...), un risque important de spéculation foncière existe. Pour atténuer cet effet, la loi doit prévoir des mesures supplémentaires pour empêcher que la réalisation du plan directeur ne devienne impossible.

A côté de la **procédure d'expropriation** proprement dite, **qui ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort**, d'autres moyens tels qu'un droit de préemption pour l'Etat, la constitution de réserves foncières ou encore l'introduction d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains,

à exproprier le cas échéant et notamment situés en zone verte, faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou plan d'occupation du sol, doivent trouver leur entrée dans la loi révisée.

Le **droit de préemption** peut être défini comme la faculté conférée par la loi ou par une convention à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée. Dans le cadre de la révision de la loi, l'Etat devra se voir conférer un droit de préemption pour certaines zones nécessaires pour la mise en oeuvre d'un plan directeur.

A titre d'exemple, en France, les collectivités publiques peuvent acquérir des immeubles en prévision de l'extension des agglomérations, de l'aménagement des espaces naturels entourant celles-ci, de la création de villes nouvelles ou d'une opération de rénovation urbaine et d'aménagement.

La possibilité de constituer des **réserves foncières** peut également être trouvée dans la législation luxembourgeoise, à savoir:

- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose dans son article 48:

„Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, la conservation de la nature et des ressources naturelles ainsi que l'aménagement général du territoire, les communes, après délibération du conseil communal, et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat institué au chapitre 6 de la présente loi, sur décision de son comité-directeur, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir à la construction de logements à coût modéré.“
- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain consacre dans son chapitre 4 une section aux réserves foncières.

Cette faculté de constituer des réserves foncières doit être rendue opérationnelle dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire et généralisée pour la réalisation de tous genres de plans directeurs sectoriels.

Il y a, en outre, lieu de prévoir la mise en place d'un **instrument juridique de détermination de la valeur des terrains** faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou plan d'occupation du sol. **Il s'agit d'un instrument comportant notamment un mécanisme de détermination de la „compensation juste“ en cas d'expropriation**, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs.

A l'heure actuelle, le **plan d'occupation du sol** est destiné à conférer une affectation précise et détaillée à une aire à aménager déterminée en conformité avec les options du programme directeur, précisées soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel. C'est le seul instrument d'aménagement du territoire qui permet de grever les propriétés de charges et de servitudes et qui de ce fait nécessite une procédure d'enquête publique. Pour les auteurs de la loi, le plan d'occupation du sol constitue l'instrument de planification du Gouvernement qui permet d'imposer des contraintes motivées par l'intérêt général pour les zones à l'intérieur des limites desquelles il risque d'y avoir des conflits d'intérêts entre les visées de l'Etat et celles de particuliers ou des communes.

Pour rendre l'instrument d'exécution qu'est le plan d'occupation du sol plus opérationnel, il est opportun de prévoir un raccourcissement des délais.

b) Les aspects techniques

La procédure de modification des plans directeurs

Concernant la modification des plans directeurs, il importe de souligner qu'un plan ne doit pas être un instrument figé, mais qu'il doit pouvoir se développer dans le temps. L'élaboration des plans directeurs sectoriels „Lycées“, „Décharges pour déchets inertes“ et „Stations de base pour les réseaux de télécommunications mobiles“ a montré qu'il faut différencier la procédure de modification des plans directeurs. Les plans mentionnés prévoient une évolution du plan, par exemple pour la détermination d'un nouveau site pour une décharge pour déchets inertes. Ces nouveaux sites sont déterminés par une commission de suivi qui applique la procédure telle qu'arrêtée par le plan directeur. Cependant, la détermination d'un nouveau site entraîne automatiquement au moins la modification de la partie graphique du plan. De ce fait, la procédure légale devrait être entamée. Pour remédier à ce problème et faire ainsi du plan directeur un instrument plus souple et évolutif, il faut distinguer, d'un côté, entre

les modifications qui sont le résultat de la mise en oeuvre du plan directeur, comme par exemple la détermination d'un nouveau site et, de l'autre côté, des modifications qui concernent un changement de la philosophie d'un plan directeur en place. Tandis que les premières devraient être prises en charge en fonction de leur incidence sur la partie graphique dans le cadre soit d'une simple procédure de suivi, soit d'une procédure de modification ponctuelle allégée, les deuxièmes nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour l'adoption du plan.

La loi révisée devra ainsi institutionnaliser le principe du suivi pour tous les plans directeurs. Le suivi a pour but d'accompagner la mise en oeuvre du plan et d'apporter des corrections en cours de route et de vérifier si l'objectif défini pour le plan a été atteint.

L'articulation des instruments de planification avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Afin d'optimiser l'articulation entre les plans directeurs et les PAG communaux, et ceci notamment dans la phase transitoire constituée par le cheminement procédural des projets de plan jusqu'à leur adoption définitive, il importe de prévoir une disposition stipulant que toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan est interdite. En effet, il importe d'éviter, alors que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois après la publication du projet de plan, que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en oeuvre d'un plan directeur impossible. Une telle disposition serait en fait analogue à celle qui existe déjà, pour les mêmes raisons, dans la loi actuelle pour les plans d'occupation du sol.

Par ailleurs, l'expérience dans l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que – contrairement aux plans d'occupation du sol – le contenu et la portée des plans directeurs notamment sectoriels sont décrits de façon incomplète et imprécise dans le texte actuel. La pratique montre ainsi que les dispositions réglementaires d'un plan directeur notamment sectoriel ne peuvent pas toutes s'imposer par superposition graphique, notamment, aux planifications communales dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur. Dans de nombreux cas de figure, il faut au contraire prévoir une période de transition afin que les communes puissent considérer et intégrer, dans le respect du cadre fixé et des critères définis, les recommandations, les orientations et les objectifs du plan directeur sectoriel ou régional dans leur plan d'aménagement général. Quant à l'échelle à retenir pour le plan directeur, celle-ci doit pouvoir varier en fonction du but poursuivi par le plan en question.

L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes

Les obligations découlant du droit communautaire imposent au Grand-Duché de Luxembourg d'adapter la législation en matière d'aménagement du territoire pour tenir compte des dispositions de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive EES). L'objectif de la directive, transposée par la loi du 22 mai 2008, est de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement à travers leur soumission à une évaluation environnementale. Cette directive est d'une importance particulière pour l'aménagement du territoire alors qu'il est établi que tous les instruments de planification existants tombent sous le champ d'application de celle-ci. Les modifications nécessaires à apporter ainsi à la loi du 21 mai 1999 concernent notamment le rapport environnemental exigé par la directive dont le rôle est d'identifier, de décrire et d'évaluer les incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur l'environnement et d'analyser les solutions de rechange raisonnables. La directive 2001/42/CE impose en outre aux Etats membres d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en oeuvre des plans et programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices appropriées. Finalement, la loi révisée devra prendre en compte les exigences accrues en matière de participation du public lors de l'élaboration des plans et programmes.

En résumé on peut dire que l'application de la loi concernant l'aménagement du territoire depuis sa mise en oeuvre a offert un cadre approprié pour déterminer les orientations pour l'aménagement du territoire pour les années à venir avec l'élaboration d'un nouveau programme directeur et l'initiative de plusieurs plans directeurs sectoriels importants destinés à permettre sa réalisation. Mais l'application

de la loi a également permis de déceler un certain nombre d'insuffisances auxquelles il y a lieu de remédier sans pour autant remettre en cause la philosophie générale de la législation actuelle.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.–

Les modifications du projet de loi concernent exclusivement la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Article 2.–

La nouvelle formulation du 2ème paragraphe de l'article 1er est destinée à souligner, à renforcer et à préciser la mission de coordination que l'aménagement du territoire doit assurer au niveau national, voire régional et intercommunal afin de garantir une approche intégrative des politiques sectorielles de développement du territoire national, sans pour autant interférer dans des questions d'aménagement d'importance locale.

L'amendement de l'article 1er, paragraphe 2 (e) étend les objectifs de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et élargit partant son champ d'application.

La protection de la population contre les nuisances environnementales fait partie des objectifs d'un nombre considérable de dispositions législatives et réglementaires. Il en est ainsi notamment de la législation relative aux établissements classés et de celle contre la lutte contre le bruit.

Dans le cadre de l'élaboration du plan d'action de lutte contre le bruit de l'aéroport de Luxembourg, la gestion de l'urbanisme est considérée comme un outil important qui devrait être utilisé complémentaiement à d'autres outils pour arriver aux fins voulues.

Afin de pouvoir agir également sur le plan national ou régional il est proposé que les instruments créés par la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée soient équipés des moyens nécessaires pour protéger la population également contre les nuisances environnementales.

En tant qu'instrument d'urbanisme seules les mesures dites „passives“ sont visées. Il s'agit notamment de mesures ciblant la qualité des constructions, par exemple, des prescriptions relatives à l'isolation phonique des habitations. Ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi et ne sont donc forcément pas visées ici les émissions en provenance, par exemple, d'établissements classés ou encore les réductions du bruit „à la source“ de sources de bruit mobiles.

Dans l'optique du développement durable, l'amendement s'inscrit dans le cadre de l'accroissement de la qualité de vie et du bien-être de l'individu par la création d'un moyen de lutte contre le bruit nouveau destiné à assurer une maîtrise plus efficace des nuisances environnementales.

Article 3.–

Ad 1°: Cette modification est rendue nécessaire par la suite de la suppression du 3ème paragraphe de l'article 1er.

Ad 2°: L'expérience en matière d'aménagement du territoire depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que la recherche de site pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en oeuvre la politique nationale arrêtée en matière d'aménagement du territoire. A contrario, la définition de sites qui ne tiennent pas compte des objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire peuvent être de nature à rendre impossible l'atteinte des objectifs fixés.

Ad 3°: Il s'agit de bien préciser que, par respect de l'autonomie communale, ce n'est pas le niveau local et communal, avec des projets d'envergure locale et communale et d'impact local et communal en termes d'aménagement du territoire, qui est visé par le rôle que doit pouvoir jouer le ministre.

Ad 4°: Etant donné qu'il y a lieu de viser aussi bien l'équilibre existant à l'intérieur d'une région que l'équilibre devant exister entre les différentes régions, le texte est complété en conséquence.

Ad 5°: Pour pouvoir remplir son rôle de coordination, il est nécessaire que le ministre ayant l'aménagement du territoire soit impliqué dès un stade précoce dans les planifications des ministères sectoriels, respectivement des administrations communales qui concernent les projets énumérés au 2ème paragraphe de l'article 2.

Ad 6°: Dans le même ordre d'idées, il importe que lorsque surgit un désaccord entre le ministre sectoriellement compétent et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier saisisse le Gouvernement en conseil où il rend compte des difficultés rencontrées dans sa mission de coordination. Il appartient alors au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

Article 4.–

Ad 1°: Le paragraphe est complété par un 3ème tiret qui tient compte de toute infrastructure et de tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre régional et interrégional et qui ne sont pas énumérés aux tirets précédents.

Ad 2°: Cette modification a pour objet de redresser une erreur matérielle.

Ad 3°: Ce paragraphe a été intégré à une époque à laquelle la directive 97/11/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement n'était pas encore transposée en droit luxembourgeois et il a tenté de combler cette lacune pour une catégorie donnée de projets. Or la transposition en question est garantie entre-temps par la loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, si bien que ce paragraphe est devenu superfétatoire.

Ad 4°: Selon les expériences du passé, il est indiqué de faire périodiquement, et non pas annuellement, rapport à la Chambre des députés. Cette plus grande flexibilité permet de mieux tenir compte de l'actualité politique.

Article 5.–

Le texte est modifié par une formulation moins ambiguë que celle retenue dans la loi initiale de 1999.

Article 6.–

La procédure concernant l'élaboration et l'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire est revue dans un souci d'efficacité et de simplification administrative.

La pratique bien établie d'élaborer les instruments de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un groupe de travail est consacrée ici en ce qui concerne le programme directeur. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l'aménagement du territoire est superfétatoire et cet organe est donc supprimé par le présent projet de loi (voir supra).

Afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il est souhaitable que le conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de positions des communes. Le délai pour rendre son avis est calqué sur celui des communes. En cas d'absence d'avis du conseil supérieur, il peut être passé outre.

La procédure d'élaboration et d'adoption des programmes complémentaires régionaux et sectoriels est adaptée en conséquence.

Article 7.–

Le texte de l'article 6 est remplacé par une formulation plus affirmative et plus lisible. En effet, le renvoi à l'article 4 de la loi est tout à fait incompréhensible.

Article 8.–

Ad 1°: Il s'agit de redresser un oubli dans la loi modifiée du 21 mai 1999, alors qu'il est évident qu'il ne s'agit de contraindre à l'avance et par la loi ni le Gouvernement, ni d'ailleurs les communes de faire élaborer des plans directeurs ou encore des plans d'occupation du sol à caractère réglementaire qui sont proposés ou recommandés par le programme directeur.

Ad 2°: Il y a lieu d'ajouter les plans d'occupation du sol qui peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels et régionaux, mais qui doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et appelée à s'exercer sur le territoire de plusieurs communes. Cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relatives aux plans d'occupation du sol.

Ad 3°: L'expérience dans l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que – contrairement aux plans d'occupation du sol – le contenu et la portée des plans directeurs notamment sectoriels sont décrits de façon incomplète et imprécise dans le texte actuel. Par ailleurs, la loi ne donne pas de précisions quant au degré de détail de la partie graphique. La pratique montre encore que les dispositions réglementaires plus ou moins contraignantes d'un plan directeur notamment sectoriel ne peuvent pas toutes s'imposer par superposition graphique, notamment, aux planifications communales dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel. Dans de nombreux cas de figure, il faut au contraire prévoir une période de transition afin que les communes puissent considérer et intégrer, dans le respect du cadre fixé et des critères définis, les recommandations, les orientations et les objectifs du plan directeur sectoriel ou régional dans leur plan d'aménagement général. Quant à l'échelle à retenir pour le plan directeur, celle-ci doit pouvoir varier en fonction du but poursuivi par le plan en question.

Article 9.–

La procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs régionaux est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur (voir infra): suppression de l'avis du comité interministériel, avis du conseil supérieur demandé parallèlement à ceux des communes.

Il importe encore de réserver la possibilité de publier un règlement grand-ducal avec une „légende type“ sur la structure et le contenu des plans directeurs régionaux. Le texte du paragraphe 6 est remplacé par une formulation plus affirmative et plus lisible.

Enfin, l'article 8 de la loi est complété par un nouveau paragraphe qui institutionnalise une pratique déjà bien établie pour les plans directeurs sectoriels, à savoir la création d'une commission de suivi pour chaque plan qui est chargée de surveiller la mise en oeuvre du plan en question et d'en informer régulièrement le Gouvernement en conseil ainsi que, dans le cas des plans directeurs régionaux, bien entendu, les communes concernées.

Article 10.–

Il en va de même pour les plans directeurs sectoriels.

L'article 9 de la loi est complété par un nouveau paragraphe qui institutionnalise une pratique déjà bien établie, à savoir la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel qui est chargée de surveiller la mise en oeuvre du plan en question et d'en informer régulièrement le Gouvernement en conseil.

Article 11.–

Le nouvel article 10 de la loi introduit une distinction entre une révision et une modification ponctuelle des plans directeurs. Cette distinction est nécessaire afin de disposer d'une procédure allégée en cas d'une modification mineure rendue nécessaire par la mise en oeuvre d'un plan.

Le deuxième paragraphe définit la modification ponctuelle pour la soumettre à des critères précis afin d'éviter d'éventuels recours abusifs à cette procédure. La modification ponctuelle doit donc être à la fois nécessaire à la mise en oeuvre du plan existant, et concerner un ou plusieurs points précis de celui-ci (p. ex. adaptation de la partie graphique sur un point précis pour tenir compte des réalités des

planifications). Par ailleurs, élément essentiel, la modification doit s'inscrire dans la droite lignée du plan sans mettre en cause les orientations et les objectifs contenus dans le plan à modifier et sans changer la structure générale du plan. Le recours aux modifications ponctuelles doit être possible afin d'éviter des situations conflictuelles entre les planifications nationales et communales, sachant que l'aménagement du territoire est un processus dynamique qui doit pouvoir s'adapter aux réalités du terrain, sans pour autant perdre de vue les objectifs à atteindre à moyen et à long terme.

Les changements qui concernent ces objectifs et orientations tels qu'ils ont été arrêtés dans les plans continuent à faire l'objet d'une révision générale du plan qui doit parcourir la même procédure que celle pour le premier établissement.

Les modifications ponctuelles sont uniquement transmises pour avis aux communes, respectivement aux syndicats de communes régionaux concernés. Suite à quoi la modification est rendue obligatoire par règlement grand-ducal.

Article 12.-

Cet article introduit un nouvel article 10-1 qui interdit des adaptations ou des modifications des plans d'aménagement général des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions du projet de plan directeur. Etant donné que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois suivant la publication du projet de plan, il est nécessaire d'éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en oeuvre d'un plan directeur impossible. Une disposition analogue existe déjà dans la loi actuelle pour les plans d'occupation du sol, sauf qu'ici c'est, du fait qu'il ne s'agit pas, comme pour le plan d'occupation du sol, d'un instrument destiné à se substituer au plan d'aménagement général des communes, le ministre de l'Intérieur, qui, en sa qualité de ministre de tutelle, décide, sur avis de la commission d'aménagement, si les projets de plan d'aménagement général et les projets de modification ponctuelle de ces plans sont conformes aux projets de plan directeur.

Article 13.-

Suite aux expériences acquises lors de l'élaboration des plans d'occupation du sol (notamment ceux concernant l'Aéroport et l'Ecole européenne à Bertrange/Mamer), ainsi que des différents recours devant les juridictions administratives, il est proposé de modifier le texte afin de préciser le rôle et la définition du plan d'occupation du sol comme instrument de planification.

En ce qui concerne les plans d'occupation du sol, il s'est avéré que la possibilité donnée par la loi actuelle de dispenser l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier pour certains terrains à l'intérieur d'un POS n'est pas sans poser des problèmes au niveau urbanistique. En effet, pour éviter qu'il existe à l'intérieur d'une agglomération une zone destinée à urbaniser qui ne tiendrait nullement compte de son environnement, le POS doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation, ainsi que l'intégration de ces terrains dans le tissu urbain existant.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe consacre encore une fois la pratique bien établie de l'établissement des POS par un groupe de travail interministériel.

Article 14.-

Il s'est avéré dans la pratique qu'il est difficile, voir impossible pour les collègues échevinaux de prendre une position circonstanciée au sujet d'un plan d'occupation du sol à un moment, où le ministère initiateur ne dispose pas encore lui-même d'un projet de plan. Ainsi, les informations transmises aux communes ne peuvent être que très sommaires, ce qui risque de créer des incompréhensions et des insatisfactions. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer l'exigence de cette prise de position. Par ailleurs, dans la pratique, les communes sont associées dès le début au processus d'élaboration d'un plan d'occupation du sol. Dans le même ordre d'idées, le ministre n'est plus tenu de renseigner obligatoirement sur la nature générale des servitudes et des charges qui grèveront les fonds visés, alors que souvent, ces servitudes et charges ne sont pas encore connues à ce moment, le projet de plan n'ayant pas encore été élaboré. Le cas échéant, le ministre pourra fournir des informations y relatives dans le cadre des renseignements concernant l'objet général du plan.

Article 15.-

La procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol est légèrement modifiée dans un souci de simplification administrative en supprimant l'intervention du comité interministériel au profit du

conseil supérieur. Ainsi, il existe un parallélisme de la procédure pour tous instruments de planification en matière d'aménagement du territoire.

Article 16.–

Comme pour les plans directeurs, il est introduit selon les mêmes conditions, la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol. Une condition supplémentaire est cependant ajoutée, à savoir l'interdiction de grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété, en raison de la nature même du plan d'occupation du sol, opposable aux tiers.

Article 17.–

Cet article a pour objet de redresser deux erreurs matérielles et de supprimer la tenue d'un registre public dans un souci de simplification administrative.

Article 18.–

Etant donné que le présent projet de loi introduit de nouveaux instruments de mise en oeuvre des différents plans, il y a lieu d'adapter l'intitulé du chapitre VI en conséquence.

Article 19.–

L'introduction de cette nouvelle référence a pour objet de compléter les références aux lois régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article 20.–

Il est introduit un nouvel article 20-1 qui prévoit la possibilité pour les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci. Dans ce cas, la partie graphique du plan doit renseigner avec précision les terrains concernés.

Pour le surplus, le présent projet de loi reprend le même texte que celui retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, y compris pour ce qui est de la procédure à appliquer.

Article 21.–

En complémentarité avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le nouvel article 20-2 permet de prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer pour la réalisation des objectifs des instruments de planification de l'aménagement du territoire. Pour ce faire, le ministre de l'Intérieur peut être chargé par le Gouvernement en Conseil à déclencher la procédure prévue dans la loi du 19 juillet 2004 précitée.

Article 22.–

Dans un souci de cohérence de lecture il est créé un nouvel article 21-1 où le libellé de l'ancien article 22 est repris dans son intégralité.

Article 23.–

L'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en oeuvre des différents plans directeurs ou plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, situés notamment en dehors du périmètre d'agglomération et nécessaires pour la réalisation p. ex. d'un tracé pour une voie de chemin de fer ou d'une zone d'activité économique à caractère national ou régional gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains, faute de quoi le projet étatique ne pourra être réalisé. Pour éviter ce genre de comportement, il y a lieu de prévoir dans la loi une disposition qui neutralise les effets – positifs ou négatifs – sur la valeur du terrain du seul fait du prince. Le texte proposé s'inspire de l'article L13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il stipule que dans le cadre d'une procédure d'expropriation, pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte des changements de valeur

subis depuis le dépôt de projet de plan (sectoriel, régional ou d'occupation du sol) auprès de la commune de la situation de l'immeuble si ce changement de valeur a été provoqué soit par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée, soit par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ou encore par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est située l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des terrains par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale des prix des terrains dans un secteur concerné par un plan directeur ou un plan d'occupation du sol suite à des événements et évolutions qui ne sont pas en relation avec un tel plan.

Elle est également nécessaire afin d'éviter que par la suite de travaux effectués en prévision d'un plan, alors que celui-ci est en cours d'élaboration, afin d'en accélérer par après la mise en oeuvre, les terrains concernés ne deviennent l'objet de spéculation. Comme la période d'élaboration de ces plans dure rarement moins de trois ans, il est nécessaire de retenir dans cette disposition un délai de trois ans.

Article 24.–

Lorsque la loi du 21 mai 1999 est entrée en vigueur, l'approche interministérielle intégrative n'était pas encore entrée dans les moeurs des différents départements ministériels. Entretemps, un certain nombre de plans a été élaboré dans le cadre de groupes de travail interministériels et leur mise en oeuvre est accompagnée par des commissions de suivi interministérielles. Le comité interministériel de l'aménagement du territoire prévu par la loi du 21 mai 1999 a donc perdu sa raison d'être et le présent projet de loi prévoit sa suppression pure et simple. En contrepartie, les groupes de travail et les commissions de suivi – qui peuvent avoir des géométries variables en fonction du plan concerné – sont institutionnalisés et le rôle du conseil supérieur est valorisé.

Article 25.–

Afin d'agencer les procédures d'élaboration des différents plans et programmes aux exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique, un nouveau chapitre VIIbis est inséré dans la loi.

Article 26.–

Le nouvel article 25-1 stipule que les plans et programmes en matière d'aménagement du territoire sont soumis à une évaluation environnementale stratégique et que la consultation du public a lieu en parallèle à la consultation des communes. Ainsi, la participation du public n'allonge pas les délais de la procédure d'élaboration. A ce moment, le rapport environnemental doit être disponible pour pouvoir être joint au dossier du projet de plan ou de programme.

*

TEXTE COORDONNE DE LA LOI MODIFIEE DU 21 MAI 1999

Chapitre I: Définitions, objectifs et moyens

Art. 1er. 1. L'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. A cet effet, l'aménagement du territoire assure à l'échelle nationale, régionale et intercommunale une mission de coordination, visant l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et la protection des paysages.

L'aménagement du territoire contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et communale:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en oeuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Art. 2. 1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, appelé par la suite „le Ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des sites des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine toutes les propositions et projets émanant des départements ministériels pour autant que la réalisation de ces projets et propositions soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er de la présente loi. Il en est de même des projets et plans d'aménagement communaux et de leurs modifications.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des départements ministériels, des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales d'être associé à l'élaboration des projets visés au présent paragraphe.

3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement à mettre en oeuvre définis à l'article 3 de la présente loi en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement en conseil. En cas de désaccord entre le ministre et un autre membre du Gouvernement sur la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du Gouvernement et des instruments d'aménagement, le ministre établit un rapport circonstancié et en réfère au Gouvernement en conseil qui décidera.

4. Le ministre est assisté d'un conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „conseil supérieur“.

Art. 3. 1. La politique d'aménagement à mettre en oeuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre interrégional.

2. Les moyens à mettre en oeuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol.

3. Le ministre fait périodiquement au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisines en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en oeuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Chapitre II: Programme directeur d'aménagement du territoire

Art. 4. 1. Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus par l'article 1er de la présente loi. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

2. Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

3. Le programme directeur propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs.

Art. 5. 1. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil décide de faire élaborer un programme directeur.

2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, les collègues des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet du programme directeur dans son ensemble et dans ses implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois.

Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur.

3. Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre devant la Chambre des députés.

4. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée.

5. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil peut décider de faire compléter le programme directeur par des programmes complémentaires régionaux ou sectoriels. Ces programmes complémentaires sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Les programmes complémentaires sont transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à partir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet des programmes complémentaires dans leur ensemble et dans leurs implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme complémentaire régional ou sectoriel qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée.

6. Le programme directeur et les programmes complémentaires, régionaux et sectoriels peuvent être modifiés et révisés.

La procédure prescrite pour leur premier établissement est applicable aux modifications et révisions.

Art. 6. Dès leur publication au Mémorial, le programme directeur et les programmes complémentaires orientent les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

Chapitre III: Plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels

Art. 7. 1. Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés et rendus opérationnels pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement par des plans directeurs régionaux et par des plans directeurs sectoriels, ainsi que des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique.

2. Le plan directeur régional vise une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée. Il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal.

3. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite à une échelle appropriée.

4. Pour autant qu'il ne s'agit pas de dispositions réglementaires à caractère contraignant, appelées prescriptions, possédant, par rapport à l'effet voulu, un degré de précision tel qu'il peut se superposer, conformément à l'Article 19 de la présente loi, à celui du plan d'aménagement général des communes, le plan directeur sectoriel ou régional peut définir les contraintes d'application des prescriptions. Il peut également définir des recommandations et déterminer les mesures à prendre et les critères à respecter par les communes afin d'intégrer les options et programmations du plan dans leur plan d'aménagement général, ainsi que les délais y relatifs.

Art. 8. 1. Les projets de plans directeurs régionaux sont élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat et des communes concernées. La composition, l'organisation et le fonctionnement des groupes de travail sont définis par un règlement grand-ducal.

2. Tout projet de plan directeur régional est transmis aux communes concernées et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet du projet de plan dans son ensemble et dans ses implications sur le territoire de la commune. Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population en présence du ministre ou de son délégué.

3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.

4. Le projet de plan régional tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.

5. Le plan régional, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial sous une forme appropriée.

6. La structure générale de cet instrument ainsi que son contenu quant aux éléments de planification et d'aménagement obligatoires et facultatifs peuvent être précisés et rendus obligatoires pour l'ensemble des plans directeurs régionaux par un règlement grand-ducal.

7. Pour chaque plan directeur régional, est instituée une commission de suivi comprenant des représentants de l'Etat et des communes concernées qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en oeuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d'informer régulièrement le Gouvernement et les communes concernées sur la mise en oeuvre du plan directeur régional et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivie sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional.

Art. 9. 1. Les projets des plans directeurs sectoriels sont élaborés à la demande du ministre, soit à la demande du ministre ayant dans ses attributions le secteur visé par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement des groupes de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal.

2. Tout projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet du projet de plan dans son ensemble et dans ses implications sur le territoire de la commune.

3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.

4. Le projet de plan directeur sectoriel tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.

5. Le plan directeur sectoriel, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial sous une forme appropriée.

6. Pour chaque plan directeur sectoriel, est instituée une commission de suivi qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en oeuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme,

d'informer régulièrement le Gouvernement sur la mise en oeuvre du plan directeur sectoriel et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivie sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Art. 10. 1. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être révisés en tout ou en partie. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans est applicable aux révisions.

2. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés ponctuellement. Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en oeuvre du plan directeur concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan directeur visé.

3. Le ministre transmet le projet de modification ponctuelle aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la modification ponctuelle projetée. Pour les plans directeurs régionaux, le projet de modification ponctuelle est transmis, le cas échéant, en même temps au syndicat de communes régional concerné pour avis.

4. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les avis, est soumis par le ministre au Gouvernement en conseil.

5. Après délibération du Gouvernement en conseil, la modification ponctuelle est déclarée obligatoire par règlement grand-ducal et elle est publiée au Mémorial sous une forme appropriée.

Art. 10-1. 1. A partir de la communication d'un projet de plan directeur aux communes, conformément aux articles 8 et 9 de la présente loi, toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur est interdite. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée.

2. Le ministre de l'Intérieur décide, sur avis de la commission d'aménagement, tel que prévu au Chapitre 4 du Titre 2 et au Chapitre 3 du Titre 3 de la loi révisée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, si les projets de plan d'aménagement général et les projets de modification ponctuelle de ces plans sont conformes aux projets de plan directeur.

Chapitre IV: Plans d'occupation du sol

Art. 11. 1. Un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée ou en interdisant ou en soumettant à une réglementation des affectations déterminées. Il indique les zones et arrête avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement découlant du but, conforme aux objectifs de la présente loi, du plan d'occupation du sol.

2. Conformément à l'article 26 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le plan d'occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable.

3. Pour les terrains ou ensembles de terrains visés au paragraphe précédent, le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol, ainsi que l'intégration urbanistique de ces terrains ou ensembles de terrains dans le tissu urbain existant.

4. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées de l'intention du Gouvernement, de l'objet général du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement.

Art. 13. 1. Les communes touchées par les plans que le Gouvernement envisage de déclarer obligatoires en vertu de l'article 14 doivent recevoir communication des projets afférents pour enquête publique.

2. Dès leur réception par la commune, les projets de plans sont déposés pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

3. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 2 du présent article.

5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre de l'Intérieur les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre de l'Intérieur l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Dans un délai d'un mois, le ministre de l'Intérieur transmet au ministre les observations et les avis visés à l'alinéa précédent en y joignant ses propres observations.

6bis. Avec la communication du projet de plan aux communes concernées, les projets de plans d'occupation du sol sont soumis au conseil supérieur pour avis. Le conseil supérieur transmet son avis dans un délai de trois mois à partir de sa saisine au ministre.

6ter. Passés les délais prévus au présent article, le ministre transmet l'ensemble du dossier avec ou sans les avis y afférents et le cas échéant avec ses propres propositions au Gouvernement en conseil pour approbation.

7. En cas de manquement par la commune d'observer les formalités et les délais prévus aux alinéas qui précèdent du présent article, le ministre de l'Intérieur, après une mise en demeure restée sans effet, désigne un commissaire spécial qui remplit les devoirs imposés à la commune, le tout à charge de la caisse communale. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de sa nomination.

8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs à lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14. 1. Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial sous une forme appropriée.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

2. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des usages publics conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

Art. 15. 1. Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, réviser, modifier ponctuellement ou abroger un plan d'occupation du sol.

2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux révisions et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

3. Les plans d'occupation du sol peuvent être modifiés ponctuellement. Est considéré comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en oeuvre ou l'évolution du plan d'occupation du sol concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan d'occupation du sol visé. La modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété. Les modifications ponctuelles sont dispensées des formalités prévues aux articles 12 et 13. Dans un délai de deux mois commençant à courir à partir du jour de la communication aux communes concernées du projet de modification ponctuelle, le collège des bourgmestre et échevins de la commune transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet des éléments en cause pour la commune. Les modifications ponctuelles, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial sous une forme appropriée.

Art. 16. 1. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17. 1. Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

2. De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

3. S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

4. L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18. 1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier, à compléter ou à réviser un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13,

point 2 de la présente loi, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16 de la présente loi, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à l'indemnité.

2. La décision est prise par arrêté du Gouvernement en Conseil.

3. La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en Conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

4. Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Chapitre V: Effets du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 19. Le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans.

Chapitre VI: Mise en oeuvre du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Section 1ère: Expropriation

Art. 20. 1. L'Etat est autorisé à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

2. L'expropriation est poursuivie conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, voire le cas échéant conformément à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en oeuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14 de la présente loi.

3. Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

4. Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.

Section 2: Droit de préemption

Art. 20-1. 1. Les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.

2. Dans ce cas, la partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

3. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

4. L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

5. Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

6. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

7. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 3. est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

9. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 8, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 8, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge. Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

12. Si la convention visée au paragraphe 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3: Réserves foncières, zones de développement et zones à restructurer

Art. 20-2. 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.

2. Pour la réalisation de ces zones, le Gouvernement en conseil peut charger le ministre de l'Intérieur d'entamer la procédure prévue aux articles 97 à 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Section 4: Indemnités

Art. 21. 1. N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 8, 9 et 14 de la présente loi.

2. Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

3. L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

4. A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble.

Art. 21-1. Les demandes d'indemnités sont prescrites un an après le jour où le refus de l'autorisation de bâtir motivé par l'interdiction d'un plan déclaré obligatoire est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire. Pour l'action en indemnité prévue au point 3 de l'article 21 de la présente loi, le délai est fixé à quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal visé au point 1 de ce même article.

Art. 22. Pour la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel, d'un plan directeur régional ou d'un plan d'occupation du sol, quelque soit la nature de l'immeuble, il n'est pas tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de

vente, des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués:

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée;
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols; ou
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Chapitre VII: *Organes d'aménagement*

Art. 23. 1. Il est créé un conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

2. Le conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

3. Le conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

4. La composition du conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 24. *Supprimé*

Art. 25. 1. Pour les régions définies par le programme directeur les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux soit de leur propre initiative, soit à l'initiative du ministre.

2. Ces syndicats de communes ont pour mission d'assurer le suivi et de participer à la mise en oeuvre des plans directeurs régionaux.

3. Les représentants des départements ministériels et des administrations publiques directement concernés par les plans directeurs régionaux, assistent aux réunions avec voix consultative.

4. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre VIIbis: *Evaluation environnementale stratégique*

Art. 25-1. 1. Les programmes et plans mis en oeuvre dans le cadre de la présente loi pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont soumis à une évaluation environnementale stratégique conformément aux dispositions de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2. La consultation du public prévue par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement débute avec la transmission aux communes concernées du projet des plans ou des programmes prévus aux articles 5, 8, 9 et 11 de la présente loi.

3. Le rapport sur les incidences environnementales au sens de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et son résumé non technique doivent être disponibles au plus tard au moment où le programme ou plan est transmis aux communes concernées. Ils sont joints au dossier du projet de programme ou de plan envoyé aux communes.

Chapitre VIII: Sanctions pénales

Art. 26. 1. Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

4. La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

5. Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Chapitre IX: Dispositions abrogatoires et transitoires

Art. 27. La loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire est abrogée.

Art. 28. Les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables. S'ils sont précisés, complétés, modifiés ou abrogés, la procédure prescrite pour l'élaboration des plans d'occupation du sol, prévue par la présente loi, est applicable.

Pour l'établissement ou la modification des plans d'aménagement arrêtés par le Gouvernement en Conseil sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, mais non encore déclarés obligatoires, les dispositions de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire restent applicables.

Service Central des Imprimés de l'Etat

6124/01

N° 6124¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(20.5.2010)

Par lettre du 10 mars 2010, Monsieur Claude Wiseler, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. Les modifications visent principalement les objectifs suivants:

- préciser les compétences du ministre chargé de l'aménagement du territoire en insistant sur son rôle de coordination au niveau national, régional et intercommunal;
- simplifier les procédures actuelles;
- garantir l'exécution des options de planification retenues;
- articuler les instruments de planification avec les dispositions concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
- évaluer les incidences sur l'environnement des plans et programmes.

*

**1. PRECISION DES COMPETENCES DU MINISTRE AYANT DANS
SES ATTRIBUTIONS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

3. La loi actuelle prévoit que le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire (ci-après le ministre) doit examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire sans préciser toutefois quels sont ses moyens d'action pour ce faire.

Le présent projet apporte donc les précisions nécessaires, en renforçant le rôle de coordination du ministre.

Redéfinition des objectifs de l'aménagement du territoire

4. Actuellement, l'aménagement du territoire contribue et participe à l'échelle nationale, régionale et communale:

- a) à l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et à la protection des paysages;
- b) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

- c) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- d) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- e) à la mise en oeuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale;
- f) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels.

5. Le projet reformule ces objectifs afin de mettre l'accent sur la mission de coordination du ministre, qui doit avoir pour dessein l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et la protection des paysages (ancien point a).

De plus, il complète le point f) pour mettre l'accent sur l'environnement. Ainsi la protection de la population et des biens contre les risques naturels s'étend-elle aux nuisances environnementales.

Implication précoce du ministre

6. En plus de la programmation des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière, le ministre se voit confier la définition des sites pouvant accueillir ces mêmes projets.

Selon le commentaire des articles, l'expérience a montré que la recherche de sites pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est indispensable pour pouvoir mettre en oeuvre la politique nationale. A contrario, la définition de sites, qui ne tiennent pas compte des objectifs du programme directeur, peuvent empêcher d'atteindre les objectifs visés.

7. Actuellement, le ministre est d'ores et déjà automatiquement informé de tous les projets, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace.

Le projet complète cette information systématique en permettant au ministre de demander à être associé complètement à l'élaboration des planifications d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière des autres ministères et des administrations communales qui peuvent avoir un impact sur les objectifs de l'aménagement du territoire.

Par respect de l'autonomie communale, ne sont pas visées les questions d'aménagement d'importance locale et communale.

8. Lorsque survient un désaccord entre le ministre sectoriellement compétent et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier établit un rapport circonstancié et en réfère au Gouvernement en conseil.

Le projet soumis pour avis comble une lacune de la loi actuelle en donnant explicitement pouvoir au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

*

2. SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ACTUELLES

Rapport périodique et non plus annuel

9. Le ministre doit présenter un rapport au nom du Gouvernement à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

Le projet de loi remplace le dépôt annuel de ce rapport par un dépôt périodique.

9bis. La Chambre des salariés est d'avis qu'il est préférable que la loi indique une fréquence minimale pour l'élaboration d'un tel rapport. En effet, il serait utile de disposer d'un bilan de la politique menée en matière d'aménagement du territoire au moins tous les 2 ans, ainsi que dans l'intervalle de ces 2 ans quand l'actualité l'exige.

Elaboration des projets par le ministre en collaboration avec un groupe de travail

10. Le projet soumis pour avis consacre la pratique bien établie selon laquelle les instruments de planification de l'aménagement du territoire, à savoir le programme directeur¹, les plans directeurs régionaux², les plans directeurs sectoriels³ et les plans d'occupation du sol⁴ sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat.

11. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l'aménagement du territoire est superflue. Il est donc supprimé par ce projet.

12. La CSL profite du présent avis pour relever la lenteur qui caractérise la procédure d'élaboration des instruments de planification, plus particulièrement en ce qui concerne les plans directeurs. En effet, le programme directeur adopté en 2003 n'a toujours pas vu naître les plans directeurs primaires, qui doivent le compléter. Or, ces plans constituent le pilier indispensable à une réelle politique d'aménagement du territoire.

Raccourcissement des délais de consultation

13. Les programmes, plans directeurs et plans d'occupation du sol sont transmis simultanément aux communes et au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (ci-après, le Conseil supérieur) pour avis.

Selon les auteurs du projet, il est souhaitable que le Conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de position des communes.

Ces avis doivent être remis dans les trois mois. A défaut, la procédure se poursuit normalement sans qu'il n'en soit tenu compte.

Assouplissement de la procédure de modification des plans directeurs

14. Le projet souhaite faire du plan directeur un instrument plus souple et évolutif. Pour cela, il distingue, d'une part, les modifications seulement ponctuelles, qui sont le résultat de la mise en oeuvre du plan directeur et, d'autre part, les modifications plus substantielles, qui concernent un changement de la philosophie d'un plan directeur en place.

*

3. INSTITUTION DE NOUVELLES MESURES EN VUE DE GARANTIR L'EXECUTION DES PLANS

15. Dans la loi du 21 mai 1999 dans sa teneur actuelle, la procédure d'expropriation est l'outil principal pour assurer l'exécution des plans déclarés obligatoires. Or, à ce jour, elle n'a pas trouvé d'application concrète, du fait certainement des difficultés d'application de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

1 Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation. Il propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs.

2 Le plan directeur régional vise une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée, il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal.

3 Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

4 Un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée ou en interdisant ou en soumettant à une réglementation des affectations déterminées. Le plan d'occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable.

Cette loi pose différentes étapes judiciaires: Dans un premier jugement, le tribunal constate l'accomplissement régulier des formalités de l'expropriation et fait droit à la requête en expropriation, ce jugement est transcrit au registre du conservateur des hypothèques, et ce n'est que dans un deuxième jugement que le tribunal détermine l'indemnité d'expropriation, tandis que le paiement de l'indemnité d'expropriation n'intervient que dans un troisième temps, après le jugement ayant d'ores et déjà fait droit à la requête en expropriation et après la transcription de ce jugement.

Or, en 2006, la Cour constitutionnelle a considéré que les conditions de l'article 16⁵ de la Constitution doivent être respectées dans leur intégralité et ceci avant le transfert effectif de la propriété expropriée (juste et préalable indemnité). De ce fait, une expropriation pour cause d'utilité publique au Luxembourg n'était plus possible dans des délais raisonnables. La loi du 24 octobre 2007 a révisé l'article 16 de la Constitution afin de supprimer ce caractère préalable de l'indemnisation⁶.

16. Les auteurs du projet de loi proposent d'autres mesures à côté de la procédure d'expropriation proprement dite, qui, selon eux, ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort.

Création d'un droit de préemption

17. Le droit de préemption se définit comme la faculté conférée par la loi ou par une convention à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée.

18. Le projet de loi suggère que les différents plans d'aménagement du territoire puissent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs qui y sont fixés.

Ce droit de préemption de l'Etat est calqué sur le droit de préemption retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, de même que la procédure à appliquer.

Selon cette loi, le droit de préemption appartient soit au conseil communal, soit au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, soit à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation du plan directeur sectoriel „Logement“.

Le présent projet donne priorité à l'Etat sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel, hormis certaines hypothèses (par ex. vente entre concubins, ventes publiques).

19. Le texte proposé énonce que le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux. Il précise qu'est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

La CSL s'inquiète dès lors de savoir s'il n'est pas possible par montage juridique de s'associer avec un promoteur pour constituer une société dans laquelle il apporte le terrain et le promoteur les capitaux?

19bis. Ce droit de préemption de l'Etat ne risque-t-il pas d'être utilisé par les vendeurs pour obtenir de la part de l'Etat un prix de vente supérieur au prix du marché? En effet, ne peuvent-ils pas s'entendre avec des acquéreurs fictifs pour fixer un prix élevé à leur transaction dans l'espoir que l'Etat préempte? Si tel n'est pas le cas, la vente a certes lieu au prix fictif, mais le vendeur reverse une partie du prix de vente à l'acquéreur. Cet éventuel stratagème pourrait être déjoué si le mécanisme de lutte contre la spéculation explicité ci-dessous (point 21) est appliqué également au bien objet d'un droit de préemption comme demandé par la CSL (point 22).

19ter. La CSL fait remarquer que la mise en oeuvre de ce droit de préemption nécessitera un suivi de la part du Ministère. En effet, le personnel administratif devra passer en revue les compromis et les projets d'actes relatifs à des biens situés dans des régions intéressant l'aménagement

5 L'article 16 de la Constitution dispose que „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité“.

6 Nouvel article 16 de la Constitution: „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.“

du territoire. Ce suivi devant s'appliquer à un certain nombre d'actes, notre chambre se demande si l'Etat dispose des moyens suffisants pour ce faire.

20. La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit la possibilité de constituer des réserves foncières, sans que cette faculté ne soit mise en oeuvre de façon efficace.

Pour y remédier, le présent projet offre la possibilité que tous les plans directeurs régionaux et sectoriels, de même que les plans d'occupation du sol contiennent des zones de réserves foncières⁷, des zones de développement⁸ et des zones à restructurer⁹.

Lutte contre la spéculation foncière

21. Dès lors qu'un plan directeur a défini des zones prioritaires pour une certaine activité (p.ex. pour des infrastructures de transport ou pour des zones d'activités économiques), un risque important de spéculation foncière existe.

Afin de contrer ce risque, le projet de loi propose pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou régional ou d'un plan d'occupation du sol, de ne pas tenir compte des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués:

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée;
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols;
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Le projet précise que ces changements de valeur sont à écarter même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente.

22. La CSL se demande si ce mode de détermination de la valeur de l'immeuble exproprié sera aisé à mettre en oeuvre en pratique. Se pose notamment la question de savoir comment sera opérée la comparaison entre la valeur de l'immeuble au moment de la transmission du plan à la commune et sa valeur le jour où l'expropriation a lieu?

En outre, il est étonnant que ne soient visés que les immeubles expropriés, puisque les auteurs du projet regrettent que l'expropriation ne soit guère utilisée et proposent donc le droit de préemption comme solution de rechange. Les immeubles qui font objet d'un droit de préemption ne risquent-ils pas également d'être victime de la spéculation foncière (voir infra point 19bis)?

*

4. ARTICULATION DES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION AVEC LES DISPOSITIONS CONCERNANT L'AMENAGEMENT COMMUNAL ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

23. Afin d'optimiser l'articulation entre les plans directeurs et les plans d'aménagement généraux communaux, le projet prévoit une disposition interdisant toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur com-

7 Ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activité économiques.

8 On entend par zone de développement toute partie du territoire communal urbanisé ou non, non bâtie ou ne présentant des constructions et aménagements que sur une partie restreinte de sa surface totale, qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux ou pour le développement et l'organisation urbaine de la commune.

9 Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone à restructurer un quartier existant de la localité qui présente un intérêt particulier pour le développement et l'organisation urbaine de la commune dans le sens que sa revalorisation permettrait une réorganisation urbanistique de la commune ou encore qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux.

muniqué aux communes concernées. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de sa communication.

Une telle disposition serait en fait analogue à celle qui existe déjà, pour les mêmes raisons, dans la loi actuelle pour les plans d'occupation du sol. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, s'ils sont contraires aux dispositions du projet de plan d'occupation du sol.

24. La CSL estime cette disposition peu orthodoxe et arbitraire envers les communes. Elle s'interroge notamment quant au fait qu'un acte dans sa version de projet ait force obligatoire. Elle se demande en outre si cette force obligatoire est suffisamment proportionnée au but recherché, à savoir éviter les situations de fait accomplies préjudiciables aux plans une fois adoptés. De plus, le délai de quatre ans accordé à un projet de plan pour devenir obligatoire ou caduque n'est-il pas trop long?

*

5. EVALUATION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT DES PLANS ET PROGRAMMES

25. L'objectif de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée par la loi du 22 mai 2008¹⁰, est de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement à travers leur soumission à une évaluation environnementale. Cette directive est d'une importance particulière pour l'aménagement du territoire alors qu'il est établi que tous les instruments de planification (programme directeur, plan directeur, plan d'occupation du sol) existants tombent sous le champ d'application de celle-ci.

26. Le présent projet rend donc obligatoire, dans le cadre de la loi du 21 mai 1999, l'élaboration d'un rapport environnemental tel qu'exigé par cette directive, en vue d'identifier, de décrire et d'évaluer les incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur l'environnement et d'analyser les solutions de rechange raisonnables. A titre d'exemples doivent y être indiquées les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur l'environnement.

Ce rapport et son résumé non technique doivent être disponibles au plus tard au moment où le programme ou le plan sont transmis aux communes concernées (comme exposé supra au point 9), ils sont joints au dossier du projet de programme ou de plan envoyé aux communes.

27. De même, a été inséré le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en oeuvre des plans et des programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices appropriées.

28. Par ailleurs, cette loi de 2008 prévoit une consultation du public relative à l'évaluation des incidences des projets de plan(s) et de programme(s) sur l'environnement.

Le projet soumis pour avis propose que la consultation du public ait lieu en même temps que la consultation des communes pour ne pas allonger les délais de la procédure d'élaboration des différents instruments de planification.

Conformément à la loi de 2008, l'objet du projet de plan ou de programme et du rapport sur les incidences environnementales y relatif est porté à la connaissance du public simultanément avec la

¹⁰ Loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

publicité sur support électronique par voie de publication par extrait dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg. A dater du jour de cette publication, le dossier complet peut être consulté auprès de l'autorité responsable du plan ou du programme pendant trente jours par tous les intéressés, qui peuvent émettre leurs observations et suggestions par le biais dudit support électronique ou transmettre leurs observations écrites directement à l'autorité responsable du plan ou du programme au plus tard dans les quarante-cinq jours qui suivent le début de la publication. La publicité sur support électronique peut être complétée par des réunions d'information convoquées à l'initiative de l'autorité responsable du plan ou du programme.

29. Dans ce contexte, la CSL relève que pour les projets de plan d'occupation du sol, dès leur réception par la commune, une consultation du public est organisée par la loi concernant l'aménagement du territoire. En effet, dès leur réception par la commune, les projets de plan sont déposés pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune. En outre, le Gouvernement diffuse un avis de publication dans la presse. Le collège échevinal tient au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit dans les quarante-cinq jours. Dans un délai de trois mois, la commune transmet au ministre de l'Intérieur les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal.

Dans la mesure où le public devra désormais être consulté à propos des incidences sur l'environnement de tous les projets de plans et de programmes de l'aménagement du territoire, dans le même temps ne devrait-il pas être également consulté sur les projets de plans et de programmes eux-mêmes?

Par ailleurs, dans un souci de faciliter la prise de position des administrés, notre Chambre propose de leur permettre de présenter leurs remarques à l'oral, sans exiger un écrit formel.

En outre, les associations intéressées notamment celles dont l'objet englobe la protection de la nature et de l'environnement doivent également pouvoir présenter leurs remarques. Pour ce faire, il serait plus efficace qu'elles soient consultées directement, c'est-à-dire que les projets leurs soient transmis en même temps qu'aux communes.

30. De plus, la CSL suggère d'introduire dans la future loi des dispositions similaires à celles de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Selon cette loi, les associations d'importance nationale dont les statuts ont été publiés au Mémorial et qui exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du Ministre. Ces associations agréées peuvent alors exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel ils agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.

*

31. La Chambre des salariés approuve le présent projet de loi sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 20 mai 2010

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

6124/02

N° 6124²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

(19.4.2010)

CONSIDERATIONS GENERALES

Du point de vue des communes, toute modification de la législation sur l'aménagement du territoire revête un intérêt particulier, vu son impact sur l'aménagement communal et le développement urbain et compte tenu des nombreux points d'intersection entre ces deux politiques.

Pour le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL), l'enjeu est avant tout de veiller à ce que le consensus qui existe aujourd'hui sur la question des limites de l'intervention de l'Etat par rapport à l'action autonome des communes dans le domaine de la politique du développement spatial, ne soit pas brisé. C'est donc essentiellement sous cet angle que l'examen du projet de loi sous objet a été abordé.

Selon l'exposé des motifs, une des principales raisons qui ont amené le gouvernement à apporter des modifications à la loi du 21 mai 1999, est le souhait de rendre sa mise en œuvre plus efficace en renforçant les compétences du ministre en charge de l'aménagement du territoire. Toutefois, d'après le SYVICOL, les propositions contenues dans le corps du projet de loi pour atteindre cet objectif ne vont pas sans empiéter, par endroits, sur la marge de manœuvre des communes dans le domaine de la politique d'aménagement et de développement urbain.

Le SYVICOL n'entend nullement contester le fait qu'une amélioration des moyens d'action du ministre en charge de la politique d'aménagement du territoire peut s'avérer souhaitable. En revanche, il plaide pour une approche nuancée, qui tient compte des conséquences sur la politique communale. Aussi propose-t-il de soumettre ces modifications à un examen sous l'angle du respect de principe de subsidiarité, et d'évaluer au cas par cas si une immixtion du pouvoir étatique est opportune, ou s'il est préférable de faire jouer l'autonomie communale en laissant les élus locaux assumer pleinement les responsabilités politiques qui sont les leurs.

Enfin, il est d'avis que la coopération dans le domaine du développement spatial ne devrait pas être une voie à sens unique. Si l'Etat veut participer davantage aux décisions prises au niveau communal, il paraît légitime que le secteur communal, quant à lui, soit impliqué plus directement dans le processus d'élaboration des différents plans appelés à mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3, points 2 et 5

Le projet de loi propose de donner au ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions la possibilité de participer „à la définition des sites des projets d'envergure intercommunale, régionale et nationale“, c'est-à-dire de s'immiscer directement dans la planification communale (point 2). Plus loin (point 5), la modification proposée vise à permettre son association à l'élaboration des plans d'aménagement communaux.

Le SYVICOL estime que ces dispositions constituent une violation de l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale et une atteinte à l'article 107 de la Constitution qui dispose qu'il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune. Elles vont aussi à l'encontre du principe que „les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières“ (article 4, pt 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

De l'avis du SYVICOL, ces modifications sont d'ailleurs superflues, puisque le gouvernement dispose déjà d'un certain nombre d'outils pour encadrer la politique d'aménagement des communes et garantir sa cohérence avec la politique d'aménagement du territoire:

- L'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dispose que l'aménagement communal „repren[d] et préc[is]e les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire“.
- En vertu de l'article 19 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (inchangé dans le projet de loi sous examen) le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol „modif[ie]nt de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans“.

Pourquoi vouloir dès lors alourdir encore davantage le dispositif et renforcer ostensiblement la tutelle sur les communes par le biais d'une ingérence directe du ministre dans la gestion des affaires communales?

La formulation retenue soulève, par ailleurs, un certain nombre de questions. Si le ministre peut „solliciter“ d'être associé à l'élaboration d'un PAG, faut-il en conclure qu'une commune aurait la possibilité de lui adresser un refus? Par ailleurs, comment une telle *association* se déroulerait-elle en pratique? Le texte reste muet quant aux modalités d'une telle implication: s'agit-il d'introduire ici une nouvelle procédure d'approbation du PAG par le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions? Le cas échéant, comment se déroulerait-elle?

En tout état de cause, la création d'une tutelle supplémentaire, s'ajoutant à celles d'ores et déjà exercées par les ministres de l'Intérieur et de l'Environnement, porte préjudice à une politique d'aménagement communale efficace et est aux antipodes de l'esprit de la simplification administrative prônée par le gouvernement.

Articles 6 et 7

Le projet de loi instaure une consultation *parallèle* des communes d'une part, et du Conseil supérieur d'aménagement du territoire d'autre part, concernant les projets de programme directeur, de programmes complémentaires et de plans directeurs régionaux ou sectoriels. Dans la loi en vigueur, ces consultations sont *consécutives*, ce qui a pour conséquence que le Conseil supérieur connaît les avis des communes avant de prendre lui-même position. Cette procédure en deux phases permet aux membres du conseil supérieur de rendre leur avis en connaissance de l'avis des communes et leur permet de se forger une opinion plus équilibrée que si cette discussion se base uniquement sur les propositions du gouvernement. Faut-il vraiment sacrifier la bonne gouvernance sur l'autel de l'accélération des procédures?

Article 8

Point 1.

Le SYVICOL préfère le maintien de la formulation existante „est précisé“. En effet, en rendant les plans directeurs régionaux facultatifs, le gouvernement donne l'impression d'avoir abandonné l'idée

de la mise en place de plans directeurs régionaux sur l'ensemble du territoire et de vouloir donner la priorité aux instruments „étatiques“ que sont les plans directeurs sectoriels.

Point 2.

De l'avis du SYVICOL il n'y a pas de lien logique entre les arguments avancés au commentaire des articles et la modification proposée ici.

Le projet de loi vise à compléter l'article 7 du texte actuel en ajoutant le plan d'occupation du sol (POS) comme instrument censé préciser et rendre opérationnel le programme directeur et les programmes complémentaires. Le commentaire des articles justifie cet ajout par la nécessité de rendre les plans d'occupation du sol conformes aux orientations du programme directeur. En réalité, la modification proposée va plus loin, puisqu'elle érige le POS, au même titre que le plan directeur sectoriel et le plan directeur régional, en instrument de mise en œuvre du programme directeur.

Dans le texte en vigueur, en revanche, le POS constitue un instrument de planification à part, destiné à n'être utilisé que dans des cas exceptionnels. Au commentaire des articles au projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (No 3739), il est précisé que l'„on peut raisonnablement estimer que l'autorité centrale ne fera que rarement emploi de la faculté que lui réserve le présent article“ (article 14 qui définit le plan d'occupation du sol). Vu le caractère contraignant de cet instrument, la modification proposée constitue, aux yeux du secteur communal, un progrès douteux. Pour le SYVICOL, le lancement d'une procédure d'élaboration d'un POS doit rester un cas de figure d'exception.

En revanche, en ce qui concerne le souci d'entériner le principe qu'il doit y avoir conformité des POS avec les orientations du programme directeur, il devrait pouvoir être pris en compte au chapitre IV, consacré aux plans d'occupation du sol.

Point 4.

Si la mise en vigueur d'un plan directeur sectoriel oblige des communes à procéder à des modifications de leur PAG, voire à prendre des mesures spécifiques pour garantir la compatibilité de leur PAG avec le plan directeur, il devrait être entendu que

- ces adaptations s'imposent de plein droit, c'est-à-dire que les communes concernées ne sont pas obligées de suivre les procédures prévues à l'article 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (révision du plan d'aménagement général);
- les frais engendrés éventuellement par les prescriptions et mesures imposées aux communes par le biais des plans directeurs sectoriels sont pris en charge par l'Etat.

Article 10

Dans l'intérêt de la bonne gouvernance, le gouvernement aurait pu profiter de la remise sur le métier de la législation en vigueur pour proposer l'inclusion des représentants du secteur communal dans les groupes de travail chargés de l'élaboration des plans directeurs sectoriels. Mise à part l'expertise qu'un acteur local peut apporter, sa participation aux travaux est susceptible de désamorcer certains conflits potentiels à un stade précoce de la procédure et de rendre plus consensuels les projets de plans qui seront ensuite soumis aux communes pour avis.

Article 11

Le SYVICOL est insatisfait de la procédure proposée pour une modification ponctuelle d'un plan directeur régional. A l'instar des procédures prévues pour l'élaboration et les révisions d'un plan directeur régional (articles 8 et 10.1.), les communes devraient être directement associées par le biais d'un groupe de travail Etat-communes à la formulation des propositions de modifications ponctuelles.

Article 12

La modification prévue à l'article 10.1. de la loi en vigueur cherche à obliger les communes à rendre toute adaptation ou modification d'un plan d'aménagement communal conforme à un éventuel *projet* de plan directeur existant. Par définition, il ne s'agit-là que d'un document provisoire sans assise légale, qui peut être sujet à des modifications avant son adoption sous forme de règlement grand-ducal. Le

SYVICOL estime que cette disposition oblige les communes à travailler dans un contexte juridique incertain et complique la mise en œuvre de leur politique d'aménagement.

Articles 13 et 14

S'il peut comprendre le raisonnement qui a conduit à la suppression de la disposition obligeant le gouvernement de demander l'avis des collèges des bourgmestre et échevins sur les projets de POS (voir commentaire de l'article 14), le SYVICOL demande cependant qu'en contrepartie les communes concernées soient associées dès le début au processus d'élaboration du plan d'occupation du sol. Etant donné que, selon les auteurs du projet de loi, il s'agit-là d'ores et déjà d'une pratique courante, il ne devrait y avoir d'obstacle à l'intégration formelle d'une telle disposition dans la législation.

Luxembourg, le 19 avril 2010

6124/03

N° 6124³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(8.6.2010)

Par dépêche du 10 mars 2010, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question se propose de modifier certaines dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire (ci-après la „loi de 1999“), laquelle est présentée comme étant „insuffisante“ par rapport à certains „aspects fondamentaux“ et par rapport à certains „aspects techniques“, sans pour autant remettre en question „la philosophie générale de la législation actuelle“.

En ce qui concerne les aspects fondamentaux, les auteurs du projet entendent préciser le rôle de coordination du Ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire (ci-après „le Ministre“) ainsi que garantir l'exécution des options de planification retenues.

En ce qui concerne les aspects techniques, il est prévu de simplifier la procédure de modification des plans directeurs, de préciser l'articulation des instruments de planification avec les dispositions sur l'aménagement communal et d'intégrer les obligations découlant de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (dite directive „ESIE“ – „Evaluation Stratégique des Incidences sur l'Environnement“).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de formuler certaines observations et de poser certaines questions.

De la valeur juridique du programme directeur

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet, ses auteurs soulignent que le programme directeur est „toujours sans aucune portée juridique“.

Dans un récent jugement, le Tribunal administratif a estimé que tant l'étude IVL que le programme directeur d'aménagement du territoire sont effectivement dépourvus d'effets juridiques et ont une valeur essentiellement politique et morale (TA, 4 février 2010, No 25215 du rôle).

Sur le site „[www. ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu)“, on peut lire ce qui suit: „Le programme directeur adopté en date du 27.3.2003 par le Conseil de Gouvernement définit le cadre pour l'établissement du IVL. Conformément à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, le programme directeur décrit les objectifs du développement spatial durable. L'IVL concrétisera et mettra en oeuvre certains objectifs essentiels de ce même programme directeur. Dans le respect des orientations du programme directeur, l'IVL prend en compte simultanément le développement des agglomérations, la planification de la circulation et la protection des paysages et contribuera ainsi à l'identification et la promotion de synergies et à la prévention respectivement la minimisation de conflits entre les domaines précités.“

Dans le cadre du litige cité ci-avant, le Tribunal a considéré que la dérogation par une commune aux prescriptions de l'IVL peut être justifiée par des considérations politiques sur le plan communal.

Dans ces conditions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment l'objectif principal poursuivi par la législation sur l'aménagement du territoire peut être réalisé raisonnablement si les autorités étatiques compétentes se basent sur des objectifs non obligatoires, d'autant plus que les autorités communales ont donc parfaitement le droit de s'en écarter.

La Chambre se demande encore comment un programme directeur peut assurer „*l'intégration et la coordination des politiques sectorielles*“ (article 5 du projet de loi) dans la mesure où le rôle de coordinateur de la politique d'aménagement devrait, selon les auteurs du projet, être assumé par le Ministre (article 3, 6° du projet).

De la compétence du Ministre

Suivant les objectifs énoncés à l'article 1er de la loi du 21 mai 1999, c'est „*l'aménagement du territoire*“ qui „*assure (...) une mission de coordination*“ et qui „*contribue et participe*“, entre autres, à la gestion responsable de l'environnement et à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales. Selon l'article 2, les départements ministériels, les administrations publiques ainsi que les administrations communales doivent informer le ministre de l'aménagement du territoire de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la loi, c'est-à-dire notamment ceux destinés à „*assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles*“. A lire les premiers articles du projet, l'initiative semble avant tout réservée au gouvernement alors qu'il ne revient qu'une mission plutôt passive au ministre de l'aménagement du territoire.

D'après le commentaire de l'article 2, l'importance de la protection de l'environnement humain doit être renforcée par les „*instruments*“ créés par la loi en question.

Même si l'actuel Ministre du développement durable et des infrastructures et son délégué sont politiquement responsables (entre autres) et pour l'aménagement du territoire et pour l'environnement, une confusion des différentes compétences au sein de ce même ministère risque de créer une insécurité juridique. Ce risque est d'autant plus réel si à l'avenir les différentes compétences seront éventuellement à nouveau partagées entre différents responsables politiques.

Dans ce contexte, il semble utile de mentionner un extrait de l'avis du Conseil d'Etat du 25 novembre 2003 concernant le projet de loi No 4998 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau: „*(...) S'il est vrai que l'arrêté grand-ducal pris en vertu de l'article 76 de la Constitution, qui est équipollent à une loi (arrêt du Conseil d'Etat, comité du contentieux du 24 février 1976, Roth), peut modifier les compétences ministérielles, il ne peut cependant en aucun cas servir à modifier les attributions organiques des administrations concernées qui leur ont été conférées par la loi (...)*“.

Le fait que le Ministre de l'aménagement du territoire ne dispose que d'une compétence de coordination des moyens d'aménagement présuppose, de l'avis de la Chambre, que les différents travaux d'études, notamment en matière environnementale, sociale ou économique, soient exclusivement réalisés et fournis par les ministères et administrations ayant la compétence spécifique dans ces domaines.

La Chambre s'étonne ensuite de la teneur qui serait à conférer à l'article 2, paragraphe 3 de la loi de 1999. On y lit en effet que, „*en cas de désaccord entre le ministre (ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions) et un autre membre du gouvernement sur la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du gouvernement (...), le ministre établit un rapport circonstancié et en réfère au gouvernement en conseil qui décidera*“. Une telle disposition soulève évidemment la question de savoir dans quelle mesure la politique du gouvernement – considéré dans son ensemble – est susceptible de créer un désaccord entre ministres, à moins d'accepter l'existence, à côté d'une politique du gouvernement en accord, une politique du gouvernement en désaccord. La Chambre propose de faire abstraction de la disposition proposée, qui est de toute façon sans portée normative aucune pour les administrés.

De la procédure d'élaboration du programme directeur des plans directeurs et des plans d'occupation du sol au regard de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement („ESIE“) et de la Convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)

En ce qui concerne la consultation du public, la Chambre constate avec satisfaction que les auteurs du projet de loi entendent rendre la loi du 21 mai 1999 conforme aux exigences de la directive ESIE. A cette fin, ils proposent d'amender la loi de 1999 par l'ajout d'un article 25-1. La disposition afférente a un impact procédural dans la mesure où il y est par exemple dit que la consultation du public débute avec la transmission aux communes concernées du projet des plans ou des programmes. La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande cependant d'introduire cette exigence essentielle dans tous les articles relatifs à la procédure d'élaboration des différents instruments de planification au lieu de la faire figurer de manière „isolée“ ou „attachée“ dans un article „bis“, ceci afin de garantir que cette disposition importante soit respectée et dans le but d'une meilleure cohérence du texte et davantage de sécurité juridique.

De l'avis de la Chambre, le texte proposé à l'article 8, 4° du projet de loi et qui entend compléter l'article 7 de la loi de 1999 par un paragraphe 4 est, dans sa formulation actuelle, difficilement compréhensible. Le commentaire des articles est d'ailleurs complètement muet quant à cette disposition. Le texte proposé serait certainement plus clair si les auteurs avaient utilisé d'autres expressions. Si l'idée est celle de dire que les plans directeurs peuvent, outre des prescriptions obligatoires, également contenir des recommandations ou des directives à destination des communes, il faudrait préciser dans quelle mesure les communes seront contraintes de respecter ces recommandations ou directives. La Chambre se doit d'insister ici sur une clarification du texte pour des raisons de sécurité juridique mais également au regard de l'autonomie communale.

De la valeur juridique des projets des plans directeurs

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si l'article 12 du projet de loi, qui se propose d'insérer un article 10-1 dans la loi de 1999, ne confère pas une valeur juridique disproportionnée aux projets des plans directeurs. Cette disposition établit en effet une interdiction formelle aux communes d'adopter une modification du PAG qui serait incompatible avec un projet de plan directeur. Il y est encore précisé que cette interdiction „tombe“ au bout de quatre années si le plan afférent n'est pas déclaré obligatoire. De l'avis de la Chambre, une telle interdiction n'est pas justifiée. Elle peut être à l'origine d'une très grande insécurité juridique particulièrement toxique en matière d'aménagement.

La Chambre se pose encore la question de savoir à partir de quel moment on est en présence d'un projet susceptible de grever lourdement les propriétés concernées. La Chambre est d'avis que tant qu'une disposition n'a pas un caractère contraignant et obligatoire, le droit de propriété, qui est constitutionnellement garanti et qui fait partie des droits de l'homme les plus fondamentaux, ne saurait être supprimé ou restreint par un simple projet dépourvu de toute valeur juridique. Dans ce contexte, il est à rappeler qu'en principe, toute norme juridique doit être publiée au Mémorial pour voir sortir ses effets.

La Chambre se pose ici également la question de l'articulation de la disposition proposée au regard de la refonte obligatoire des PAG qui est en train de se faire sur base de la législation sur l'aménagement communal.

Le nouvel article 10-1 précise que le Ministre de l'Intérieur décidera si les projets de PAG sont conformes aux projets de plans directeurs. La question qui se pose est celle de savoir si cette décision est individuelle ou si elle est à interpréter dans le sens que le Ministre refuse l'approbation du vote provisoire. La Chambre estime que la disposition visée doit être précisée.

**De la procédure de „modification ponctuelle“ respectivement
d’un plan directeur et d’un plan d’occupation du sol**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu’en ce qui concerne les modifications ponctuelles des plans directeurs, l’article 11 du projet remplace l’article 10 de la loi de 1999 en instaurant une procédure allégée. De même, l’article 16, 4° portant modification de l’article 15.3. de la loi de 1999 entend instaurer une procédure simplifiée dans l’hypothèse d’une modification ponctuelle d’un POS. Une distinction est ainsi faite entre les modifications ponctuelles et les révisions plus profondes. Le commentaire y relatif affirme que, „comme pour les plans directeurs, il est introduit selon les mêmes conditions, la possibilité d’effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d’occupation du sol“. En ce qui concerne la modification d’un POS, le projet de loi dispose que les „formalités prévues aux articles 12 et 13“ ne sont pas à respecter. Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, et suivant le principe du parallélisme des formes, une modification ne saurait se faire selon une procédure fondamentalement différente de celle prescrite pour le premier établissement du POS. C’est la raison pour laquelle la Chambre est encore d’avis que le public est également à consulter en cas de modification ponctuelle.

**Du droit de préemption instauré au profit
de l’Etat en vue de la réalisation des objectifs des plans sectoriels
et des plans d’occupation des sols**

La Chambre constate que l’article 20 du projet de loi, portant introduction d’un article 20-1 dans la loi de 1999, est une copie plus ou moins fidèle des dispositions afférentes de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l’habitat et création d’un pacte logement avec les communes. La Chambre renvoie en conséquence aux observations qu’elle avait formulées à ce sujet dans son avis No A-2085 du 3 juillet 2007 concernant le projet de loi No 5695.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d’accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 juin 2010.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

6124/04

N° 6124⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(5.8.2010)

Par sa lettre du 10 mars 2010, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

**1. LES MODIFICATIONS ESSENTIELLES PREVUES
PAR LE PROJET DE LOI**

Si le présent projet ne remet pas en cause la philosophie générale de la législation actuelle, son application a cependant permis de déceler un certain nombre d'insuffisances auxquelles il y a lieu de remédier.

Les modifications prévues par le texte sous avis concernent primordialement cinq axes que la Chambre des Métiers passera en revue de manière succincte. En gros, il s'agit de préciser les compétences du Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions et de simplifier les procédures en cause.

**1.1. La Chambre des Métiers reconnaît l'importance
du rôle de coordination du Ministre**

A l'heure actuelle, la loi prévoit que le Ministre doit examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire sans préciser toutefois quels sont ses moyens d'action pour le faire. Dans le cadre de la révision de la loi du 21 mai 1999, il est ainsi, selon les auteurs du projet sous avis, nécessaire de distinguer, dans le respect notamment de l'autonomie communale, entre trois niveaux de compétences du Ministre:

- une compétence de coordination doit permettre au Ministre d'assumer son rôle de modérateur dans les dossiers concernant l'aménagement du territoire et de veiller à une application cohérente et uniforme de la politique d'aménagement du territoire arrêtée et au respect des dispositions légales en la matière;
- une compétence d'initiative est nécessaire pour donner des impulsions afin de favoriser la mise en oeuvre des options arrêtées dans le cadre du programme directeur d'aménagement du territoire;
- une compétence de décision du Ministre est indispensable pour les cas où un projet ou une planification serait contraire aux instruments d'aménagement du territoire en vigueur.

Selon la Chambre des Métiers, le domaine de l'aménagement du territoire comporte inévitablement une source de conflit d'intérêt potentiel entre le niveau politique national et communal.

D'une manière générale, elle soutient le principe de l'autonomie communale, ancrée dans la Constitution, alors que ce sont les collectivités locales qui devraient être les mieux placées pour pouvoir apprécier les besoins de la population locale, voire régionale. Or, elle est également d'avis que cette

autonomie n'équivaut pas à la mise à disposition d'un chèque en blanc, notamment en ce qui concerne la politique de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, une autorité supérieure, à savoir le ministère compétent, devra coordonner la démarche en formulant un certain nombre de prescriptions et de recommandations. A défaut, le programme directeur risquerait de rester lettre morte, et il se pourrait que le pays verserait à nouveau dans les erreurs du passé, consistant en un aménagement du territoire désordonné et peu cohérent.

Par conséquent, il s'agit pour la Chambre des Métiers de trouver un équilibre entre deux extrêmes, à savoir une approche centraliste et dirigiste, d'une part, et une politique laxiste, d'autre part. De ceci, il découle qu'il faudra adopter une démarche collaborative et participative, privilégiant, pour autant que faire se peut, le dialogue entre le pouvoir national et local.

1.2. Garantir l'exécution des options de planifications retenues: la Chambre des Métiers met en garde contre d'éventuels excès

Dans le cadre de la loi actuellement en vigueur, la procédure d'expropriation est l'outil principal pour assurer l'exécution des plans déclarés obligatoires. A côté de celle-ci, qui ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort, d'autres moyens doivent trouver leur entrée dans la loi révisée.

Le droit de préemption constitue un autre outil de maîtrise foncière. Dans le cadre de la révision de la loi, l'Etat devra selon les auteurs se voir conférer un tel droit pour certaines zones nécessaires à la mise en oeuvre d'un plan directeur sectoriel.

Une autre possibilité réside dans la constitution de réserves foncières. Ce moyen se retrouve d'ores et déjà dans la législation luxembourgeoise, à savoir la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Toujours selon les auteurs, cette faculté de constituer des réserves foncières doit être rendue opérationnelle dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire et généralisée pour la réalisation de tous genres de plans directeurs sectoriels.

Si la Chambre des Métiers concède que l'Etat devra se donner les moyens pour mettre en oeuvre la politique d'aménagement du territoire, elle craint que certains des instruments à créer ne produisent des effets secondaires, défavorables pour le secteur de l'artisanat. Cette remarque concerne le droit de préemption et la faculté de constituer des réserves foncières.

Ainsi, le droit de préemption est, en tenant compte des modifications sous avis, prévu par deux législations distinctes, s'adresse à une pluralité d'acteurs (Etat, communes, Fonds pour le développement du logement et de l'habitat) et poursuit une multitude d'objectifs (logement, infrastructures de transport, infrastructures scolaires, zones d'activités, etc.).

Droit de préemption

	<i>Etat</i>	<i>Communes</i>	<i>Fonds du Logement</i>
Pacte logement (loi du 22.10.2008)			
zones de développement		x	
zones à restructurer		x	
zones de réserves foncières		x	x
zones d'aménagement différé		x	x
terrains adjacents au périmètre d'agglomération		x	x
plan directeur sectoriel „logement“	x		
Aménagement du territoire (révision loi du 21.5.1999)			
plans directeurs régionaux	x		
plans directeurs sectoriels	x		
plans d'occupation du sol	x		

Source: Chambre des Métiers

Le tableau reproduisant le champ d'application „légal“, et partant virtuel, du droit de préemption montre à quel point ce mécanisme manque de transparence, vu que son étendue concrète est impossible à cerner, alors même qu'il constitue une intervention massive dans le droit de la propriété privée.

De surcroît, il convient de relever que le droit de préemption sur des terrains nécessaires en vue de la mise en oeuvre du plan directeur sectoriel „logement“ est couvert par deux législations différentes, la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes et la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, telle que le présent projet se propose de la modifier.

Devant une telle complexité de l'arsenal légal, il semble que même les responsables politiques aient perdu la vue d'ensemble.

Zones spéciales

	<i>Etat⁽¹⁾</i>	<i>Communes⁽²⁾</i>	<i>Fonds du Logement⁽²⁾</i>
zones de développement	x	x	
zones à restructurer	x	x	
zones de réserves foncières	x	x	x
zones d'aménagement différé		x	x
terrains adjacents au périmètre d'agglomération		x	x

Source: Chambre des Métiers

(1) Base légale: Loi concernant l'aménagement du territoire (révision de la loi du 21.5.1999)

(2) Base légale: Loi portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (loi du 22.10.2008)

La Chambre des Métiers met également en garde contre les conséquences d'une thésaurisation excessive de terrains à travers la constitution de réserves foncières à grande échelle par la main publique au sens large. Comme pour le droit de préemption, on constate une multiplication de zones spéciales et d'acteurs autorisés à créer de telles zones. Vu l'exiguïté du territoire national, une telle politique restreint davantage l'offre de terrains susceptibles d'être viabilisés par l'initiative privée, notamment à des fins de logement. Or, dans la mesure où l'offre de terrains se rétrécit, alors que la demande demeure aussi forte que dans un passé récent, la conséquence logique réside dans une montée continue des prix des terrains, et donc dans le renchérissement du logement pour les ménages non éligibles au titre du logement à coût modéré. D'après la Chambre des Métiers, il s'agit d'éviter, pour les raisons avancées ci-dessus, une telle collectivisation rampante du sol qui est de nature à écarter l'initiative privée.

Selon les auteurs du projet sous avis, il y a, en outre, lieu de prévoir la mise en place d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur ou d'un plan d'occupation du sol. Il s'agit d'un instrument comportant notamment un mécanisme de détermination de la „compensation juste“ en cas d'expropriation, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains.

Si le modèle de détermination de la valeur d'un immeuble exproprié semble, pour la Chambre des Métiers, plausible en théorie, son application concrète devrait susciter des difficultés importantes.

Comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évolution générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d'une zone d'activités économiques?

La Chambre des Métiers est également d'avis que les responsables politiques devraient procéder à intervalles réguliers à un inventaire des terrains non bâtis dont l'Etat est propriétaire et de revendre ceux pour lesquels il n'existe, suite à des décisions politiques allant dans une autre direction que celle initialement prévue, pas ou plus d'utilité dans le chef des pouvoirs publics.

1.3. La procédure de modification des plans directeurs trouve l'approbation de la Chambre des Métiers

Concernant la modification des plans directeurs, il importe de souligner qu'un plan ne doit pas être un instrument figé, mais qu'il doit pouvoir se développer dans le temps. La Chambre des Métiers ne peut que se rallier au point de vue des auteurs du présent texte.

Pour faire du plan directeur un instrument plus souple et évolutif, il faut distinguer entre les modifications qui sont le résultat de la mise en oeuvre du plan directeur, comme par exemple la détermination d'un nouveau site et, de l'autre côté, des modifications qui concernent un changement de la philosophie d'un plan directeur en place. Tandis que les premières devraient être prises en charge dans le cadre, soit d'une simple procédure de suivi, soit d'une procédure de modification ponctuelle allégée, les deuxièmes nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour le premier établissement du plan.

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir la démarche consistant à prévoir une procédure allégée pour opérer des modifications ponctuelles et de réduire par ce moyen la lourdeur administrative.

1.4. L'incohérence de la politique gouvernementale a mené à une mauvaise articulation entre les instruments de planification de l'aménagement du territoire et les dispositions de la loi concernant l'aménagement communal

D'après les auteurs, il importe de prévoir une disposition stipulant que toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général (PAG) d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur est interdite. En effet, il faut éviter, alors que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois après la publication du projet de plan, que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en oeuvre d'un plan directeur impossible.

La Chambre des Métiers estime que nombre de problèmes se posant à l'heure actuelle auraient pu être évités si les gouvernements successifs avaient adopté une démarche plus cohérente. Ainsi, elle est convaincue que les plans directeurs sectoriels auxquels les PAG doivent se conformer auraient dû être mis en vigueur avant que les communes ne seraient contraintes à une refonte de leur PAG.

En effet, les collectivités locales ont dû engager des frais non négligeables pour réaliser cette refonte. Or, la mise en vigueur des plans directeurs sectoriels imposera vraisemblablement à nouveau des modifications au niveau des PAG conformes aux dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et partant un coût supplémentaire.

La Chambre des Métiers estime partant indispensable de proroger les délais accordés aux communes par la loi du 19 juillet 2004 pour procéder à une refonte de leur PAG. Il importe en effet de prolonger la possibilité pour le bourgmestre d'accorder directement une autorisation de construire tant que le PAG n'a pas fait l'objet d'une refonte et ce au-delà du 8 août 2010, respectivement du 8 août 2011 comme prévu actuellement par la loi précitée.

Par ailleurs, la mise en oeuvre des plans sectoriels sur le plan communal posera un problème supplémentaire: le niveau de détail de ces plans n'atteint pas celui de parcelles cadastrales.

1.5. L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes: la Chambre des Métiers dénonce une cascade d'études impact poursuivant exactement le même objectif

Les obligations découlant du droit communautaire imposent au Grand-Duché de Luxembourg d'adapter la législation en matière d'aménagement du territoire pour tenir compte des dispositions de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive EES).

Les modifications nécessaires à apporter ainsi à la loi du 21 mai 1999 concernent notamment le rapport environnemental exigé par la directive dont le rôle est d'identifier, de décrire et d'évaluer les incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur l'environnement et d'analyser les solutions de rechange raisonnables. La directive 2001/42/CE impose en outre aux Etats membres d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en oeuvre des plans et programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions

correctrices appropriées. Finalement, la loi révisée devra prendre en compte les exigences accrues en matière de participation du public lors de l'élaboration des plans et programmes.

Si la Chambre des Métiers partage le point de vue que les plans et programmes doivent être évalués en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement, elle se doit cependant de soulever que la législation actuelle peut mener à des situations qui frisent l'absurde. La source du problème réside dans le fait que, d'après les auteurs, „*tous les instruments de planification existants tombent sous le champ d'application de celle-ci* [ndla: la directive 2001/42/CE].“ En d'autres termes, il faudrait réaliser pour chaque plan une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement. Or, la hiérarchie des instruments de planification implique que pour un projet de construction spécifique, il y aura toute une cascade d'études d'évaluation à établir, bien qu'à des niveaux de détail différents:

- programme directeur d'aménagement du territoire
- plan directeur sectoriel
- plan d'aménagement général
- plan d'aménagement particulier.

Pour la Chambre des Métiers, cette situation est intenable. C'est la raison pour laquelle elle exige que les responsables politiques se limitent à l'obligation de réaliser une étude d'impact environnemental unique, à un niveau déterminé de la procédure.

Ce faisant, elle invite les responsables politiques à s'inspirer de l'article 14 de la loi du 29 mai 2009¹ qui dispense les projets concernant les infrastructures de transport autorisés sur base de cette dernière des autorisations exigées par:

- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles,
- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- la loi communale du 13 décembre 1988,
- la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

*

2. PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE DES METIERS POUR UNE REFORME PLUS APPROFONDIE DE LA LEGISLATION

La Chambre des Métiers estime que la législation actuelle pourrait être simplifiée davantage, même si elle est consciente que certaines de ses propositions pourraient être mises en oeuvre dans le cadre de la présente révision, alors que d'autres, plus fondamentales, nécessitent une réforme plus profonde.

2.1. Codifier l'ensemble des procédures relatives à l'aménagement du territoire au sens large

A d'itératives reprises, la Chambre des Métiers a regretté la complexité des procédures administratives, éparpillées dans différents textes législatifs et réglementaires et imbriquées, tant bien que mal, les unes dans les autres. Rien qu'en matière d'aménagement du territoire, on peut citer au moins trois domaines réglés chacun par une loi spécifique:

- aménagement général du territoire (loi du 21 mai 1999),
- aménagement communal et développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004),
- protection de la nature et des ressources naturelles (loi modifiée du 19 janvier 2004).

Afin de mieux coordonner et surtout de synchroniser les procédures, la Chambre des Métiers demande aux responsables politiques de suivre la recommandation du Conseil d'Etat énoncée dans son

¹ Loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CEE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles

avis concernant la réforme de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain, voire d'aller au-delà pour fondre dans un seul et même texte légal l'ensemble des instruments et procédures relatifs à la planification territoriale et à l'aménagement du territoire.

„(...) le Conseil d'Etat se doit de recommander une fois de plus de codifier dans un texte légal unique au moins l'ensemble des dispositions dispersées dans une pluralité de lois et touchant à l'aménagement communal et au développement urbain. La transparence des prescriptions concernées s'en ressentira favorablement, et leur consultation en sera facilitée au grand bénéfice des autorités communales et de leurs services administratifs et techniques ainsi que des milieux professionnels et des particuliers concernés.

*Une jurisprudence fournie des juridictions administratives concernant les compétences concurrentes des autorités communales et du ministre qui a l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, d'une part, et du ministre en charge de l'Environnement, d'autre part, abonde dans le même sens. C'est ainsi que dans plusieurs décisions juridictionnelles a été constatée „l'absence de toute règle relative à la coordination adaptative entre les deux instances ministérielles en vue d'éviter les contradictions inévitables entre leurs interventions respectives, généralement successives dans le temps, statuant dans des sphères de compétence propres et risquant, quant au même terrain, d'aboutir à des résultats divergents, tout en étant appelées par ailleurs à répondre à une aspiration globale commune“.*²

2.2. Les insuffisances du texte actuel et du projet de loi sous avis

Hormis la revendication quant à la codification des procédures telle que développée ci-avant, la Chambre des Métiers a décelé tant dans le texte de loi actuel que dans le projet de loi un certain nombre de déficiences qu'il importe de relever.

2.2.1. Quelle est la valeur juridique des instruments de planification prévus par la loi du 21 mai 1999?

Le programme directeur est l'instrument clé de l'aménagement du territoire national, en application de la loi du 21 mai 1999. Selon l'article 4 de celle-ci, il *„arrête les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures principales à prendre en vue de leur réalisation“*.

Selon un document d'information du Ministère compétent, *„le programme directeur se définit ainsi comme un document d'orientation à caractère intentionnel qui assure la coordination des programmations sectorielles dans le cadre des objectifs de l'aménagement du territoire“*³.

Pour la Chambre des Métiers, il se pose dès lors la question quant à la valeur juridique d'un tel „document d'orientation à caractère intentionnel“. Or, la réponse a d'ores et déjà été fournie par la jurisprudence. Dans un jugement du tribunal administratif les juges retiennent ce qui suit:

„Ces considérations reposent sur les orientations du programme directeur d'aménagement du territoire, les objectifs énoncés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 ainsi que sur l'étude IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept).

Si les parties demanderesse soutiennent à juste titre que l'étude IVL est dépourvue d'effet juridique, tout comme d'ailleurs le programme directeur d'aménagement du territoire, dont la valeur est essentiellement politique et morale, il n'en demeure pas moins qu'au vœu de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004, la conformité et la compatibilité du PAP sont également à vérifier au regard des objectifs énoncés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, dont l'application immédiate, en

2 Conseil d'Etat; Avis concernant le projet de loi portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de 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. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (23.3.2010; Doc. Parl. 6023³)

3 Source: Un projet d'aménagement durable pour le Luxembourg. Les principales idées du programme directeur; Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2005)

*attendant que le PAG ait fait l'objet d'une refonte, n'a pas été exclue par les dispositions transitoires de ladite loi. S'il est donc vrai que le conseil communal ne saurait se baser valablement sur des considérations tirées de l'étude IVL ou du programme directeur d'aménagement du territoire pour motiver le rejet du PAP, il a toutefois l'obligation de vérifier la conformité du PAP avec les dispositions de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004.*⁴

2.2.2. La suppression des plans directeurs régionaux: une piste à creuser

La loi du 21 mai 1999 prévoit la mise en oeuvre de plans directeurs régionaux, un outil dont la confection n'a même pas encore été entamée plus de 10 ans après l'entrée en vigueur de la loi de base précitée.

Or, la Chambre des Métiers doute sérieusement de l'utilité desdits plans. Si ces instruments de planification peuvent revêtir une importance majeure dans des pays comme la France et l'Allemagne, tel n'est certainement pas le cas pour un pays d'une superficie de 2.586 km². Il faut se demander si les autres instruments de planification existant au niveau national – le programme directeur, les plans sectoriels et les plans d'occupation du sol – et communal – PAG, PAP – ne suffisent pas pour garantir un développement harmonieux du territoire, respectueux des principes du développement durable. La multiplication des instruments de planification n'est certainement pas de nature à améliorer à la cohérence de la politique d'aménagement du territoire dans un pays de petit espace.

De ce fait, la Chambre des Métiers invite les responsables politiques à réfléchir à la suppression desdits plans. Si une telle décision était prise, il semble par ailleurs évident que le programme directeur devrait être modifié en conséquence.

2.2.3. Que faut-il entendre en pratique par „modification ponctuelle“?

Le projet sous avis introduit une distinction entre une révision et une modification ponctuelle des plans directeurs et des POS, en ce qu'une procédure allégée s'applique dans le deuxième cas de figure.

L'article 11 du projet donne la définition suivante d'une modification ponctuelle:

„Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en oeuvre du plan directeur concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan directeur visé.“

Si le projet a le mérite de prévoir une définition de la modification ponctuelle, celle-ci est toutefois, d'après la Chambre des Métiers, beaucoup trop théorique pour être opérationnelle. En effet, quelles sont les modifications nécessaires pour garantir la mise en oeuvre du plan directeur concerné sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan directeur visé?

Pour éviter des définitions excessivement philosophiques, déconnectées de la pratique, la Chambre des Métiers préférerait nettement de disposer d'une liste de critères objectifs qui, s'ils se trouvaient remplis, donneraient lieu à l'application de la procédure allégée. Un exemple concret permet d'illustrer la problématique.

En ce qui concerne le plan directeur „zones d'activités économiques“ une modification des limites d'une zone d'activités économiques (ZAE) donnée devrait être assurée à travers une modification ponctuelle du plan. De même, la planification d'une ZAE non encore prévue par le plan pourrait passer par la procédure allégée. Toutefois, pour des modifications au niveau de la typologie des ZAE, la procédure du premier établissement du plan s'imposerait.

*

4 TA du 4.2.2010; No 25215 du rôle

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1er et 2:

Sans commentaire

Article 3:

Désormais, le Ministre participe à la définition des sites des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière.

La Chambre des Métiers concède que la recherche de sites pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en oeuvre la politique nationale arrêtée en matière d'aménagement du territoire. De ce fait, il apparaît judicieux d'associer dès la phase préparatoire le Ministre compétent, ceci notamment en vue d'éviter par la suite des retours en arrière s'il s'avérait que le site initialement retenu n'était pas conforme aux exigences posées par la politique d'aménagement du territoire.

C'est dans le même esprit que la Chambre des Métiers peut approuver la modification consistant à attribuer au Ministre le droit de solliciter son association à l'élaboration des projets visés.

Selon les auteurs du texte sous avis, il importe que lorsque surgit un désaccord entre le Ministre sectoriellement compétent et le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier saisisse le Gouvernement en conseil où il rend compte des difficultés rencontrées dans sa mission de coordination. Il appartient alors au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

La Chambre des Métiers soutient ce mécanisme d'arbitrage. Elle se demande toutefois si l'exigence d'établir dans tous les cas d'espèces un „rapport circonstancié“ n'est pas disproportionnée, en ce sens qu'elle contribue à allonger les délais des procédures. Aussi conviendrait-il d'attribuer au Ministre un pouvoir d'appréciation, alors qu'il devrait juger si l'établissement d'un tel rapport est nécessaire pour soutenir son point de vue.

En ce qui concerne la mission de coordination du Ministre, la Chambre des Métiers est d'avis que celle-ci ne devra pas être instrumentalisée pour contourner le principe de l'autonomie communale. Il importe de trouver un équilibre entre l'intérêt national, d'une part, et l'intérêt local et régional, d'autre part.

Article 4:

Selon les expériences du passé, il est indiqué de faire périodiquement, et non pas annuellement, rapport à la Chambre des Députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification tendant à une plus grande flexibilité qui permet de mieux tenir compte de l'actualité politique.

Article 5:

Sans commentaire

Article 6:

La pratique bien établie d'élaborer les instruments de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un groupe de travail est consacrée par le présent article en ce qui concerne le programme directeur. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT) est superfétatoire et cet organe est donc supprimé par le présent projet de loi.

La Chambre des Métiers marque son accord pour ces modifications.

Elle approuve le fait que désormais le projet de programme directeur est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT), en ce que cette mesure permet de raccourcir les délais de la procédure:

- par la consultation parallèle qui remplace la consultation séquentielle. Dans l'état actuel des choses, les communes disposent d'un délai de 3 mois pour rendre leur avis concernant le programme. Ce n'est qu'après cette étape que le CSAT est consulté;
- par le fait de prévoir un délai endéans lequel le CSAT doit rendre son avis, alors qu'actuellement un tel délai fait défaut.

La Chambre des Métiers soutient également la modification prévoyant qu'en cas d'absence d'avis du conseil supérieur, il peut être passé outre.

Les mêmes remarques que celles formulées ci-avant s'imposent en ce qui concerne les programmes complémentaires régionaux et sectoriels.

A l'instar des modifications prévues à l'encontre des plans directeurs et des plans d'occupation du sol (POS), elle se demande s'il n'est pas opportun de prévoir une procédure allégée pour des modifications ponctuelles à apporter au programme directeur.

Article 7:

Sans commentaire

Article 8:

La Chambre des Métiers approuve la modification tendant à souligner le caractère facultatif, et partant non contraignant pour le Gouvernement et les communes, de l'élaboration des plans directeurs ou encore des plans d'occupation du sol à caractère réglementaire qui sont proposés ou recommandés par le programme directeur. En effet, leur élaboration doit répondre à un besoin réel.

Article 9:

La Chambre des Métiers approuve le fait que désormais le projet de plan directeur régional est transmis simultanément aux communes et au CSAT, en ce que cette mesure permet de réduire les délais de la procédure.

La suppression de l'avis du CIAT est approuvée pour les mêmes raisons.

La Chambre des Métiers soutient également l'institutionnalisation d'une commission de suivi pour chaque plan, alors que celle-ci pourra le cas échéant informer le Gouvernement et les communes des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des plans et proposer des mesures correctrices afin d'y remédier.

Article 10:

Les mêmes remarques que celles formulées par la Chambre des Métiers à l'encontre de l'article 9 (plan directeur régional) s'imposent au regard du plan directeur sectoriel.

Article 11:

Le projet sous avis introduit une distinction entre une révision et une modification ponctuelle des plans directeurs.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la distinction qui est faite entre révision et modification ponctuelle d'un plan, en ce qu'une procédure allégée s'applique dans le deuxième cas de figure. Ainsi, elle constate que la modification ponctuelle ne nécessite pas de consultation du CSAT et de déclaration du Ministre à la Chambre des Députés. Le recours aux modifications ponctuelles devra éviter des situations conflictuelles entre les planifications nationales et communales.

Article 12:

Le projet sous avis entend interdire des adaptations ou des modifications des PAG des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions du projet de plan directeur.

Si la Chambre des Métiers peut en principe marquer son accord avec la présente modification tendant à éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en oeuvre d'un plan directeur impossible, elle est également d'avis que les communes doivent bénéficier d'une certaine sécurité juridique en la matière. Vu que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois, voire des années suivant la publication du projet de plan, la présente modification pourrait avoir comme conséquence que les planifications et les réalisations d'infrastructures par les communes seraient paralysées.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime opportun de réduire le délai de 4 ans endéans duquel la commune ne peut pas modifier le PAG si cette modification est contraire au projet de plan sectoriel à 2 ans.

Article 13:

Le présent article entend préciser le rôle et la définition du POS comme instrument de planification. Il s'est avéré que la possibilité donnée par la loi actuelle de dispenser de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier (PAP) certains terrains à l'intérieur d'un POS n'est pas sans poser des problèmes au niveau urbanistique.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la modification tendant à préciser que le POS peut définir des terrains exemptés de l'obligation de l'élaboration d'un PAP, sous condition toutefois que le premier contienne des indications quant au mode et degré d'utilisation du sol, ainsi qu'à l'intégration urbanistique de ces terrains dans le tissu urbain existant.

De même, elle approuve l'élaboration d'un POS par un groupe de travail interministériel.

Article 14:

La Chambre des Métiers constate que l'objet des présentes modifications est de tenir compte lors de l'élaboration d'un POS des difficultés pratiques se posant sur le terrain. De ce fait, elle approuve la suppression de la prise de position de la commune à l'encontre du POS, ceci pour la raison qu'à ce stade précoce de la procédure le Ministre initiateur ne dispose pas encore lui-même d'un projet de plan.

Dans le but de coordonner pour autant que faire se peut la politique de l'aménagement du territoire entre le niveau national et local, et d'aplanir prématurément des différends éventuels, la Chambre des Métiers est cependant convaincue de l'importance d'associer les communes dès le début au processus de l'élaboration d'un POS.

Article 15:

La Chambre des Métiers approuve la modification tendant à prévoir un délai pour la communication par le Ministre de l'Intérieur des observations et avis visés par l'article en question au Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, alors que dans le texte actuel un tel délai fait défaut.

De même elle marque son accord avec les modifications proposant de saisir pour avis le conseil supérieur parallèlement à la commune et de définir un délai endéans lequel l'avis doit être rendu.

La Chambre des Métiers salue également la sanction à inscrire dans la nouvelle loi selon laquelle, à défaut d'observations et d'avis dans les délais impartis, le Gouvernement en conseil peut passer outre.

L'ensemble de ces modifications a en effet pour objet de simplifier et de dynamiser les procédures visées.

Par contre, la Chambre des Métiers est d'avis que le maintien de l'actuel paragraphe, même légèrement remanié, peut prêter à confusion. Il prévoit ce qui suit:

„En cas de manquement par la commune d'observer les formalités et les délais prévus aux alinéas qui précèdent du présent article, le ministre de l'Intérieur, après une mise en demeure restée sans effet, désigne un commissaire spécial qui remplit les devoirs imposés à la commune (...)“

Selon elle le „manquement“ de la commune ne peut viser que les obligations de dépôt du projet de plan et de la tenue d'une réunion d'information de la population, alors que l'absence d'avis dans les délais impartis est déjà sanctionnée en vertu du nouvel paragraphe 6ter.

Article 16:

Le projet prévoit d'introduire une distinction entre une révision et une modification ponctuelle d'un POS, en ce qu'une procédure allégée s'applique dans le deuxième cas de figure.

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir cette simplification administrative, alors qu'une modification ponctuelle ne nécessite pas:

- le dépôt du projet à la maison communale et la diffusion d'un avis de publication dans la presse;
- la tenue d'une réunion d'information de la population;
- l'avis du conseil supérieur.

Article 17:

Le présent article se propose de supprimer la tenue d'un registre public destiné à consigner les décisions quant aux servitudes frappant les immeubles.

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification, alors que la ou les communes concernées, ainsi que les titulaires de droits réels sur les immeubles en cause sont de toute façon informés de cette décision par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception.

Articles 18 et 19:

Sans commentaire

Article 20:

Le projet de loi entend insérer un nouvel article 20-1 qui prévoit la possibilité pour les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat, la procédure étant identique à celle retenue par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

La Chambre des Métiers ne s'oppose pas au fait que l'Etat se voit conférer un droit de préemption pour l'achat de terrains indispensables à la mise en oeuvre de certains plans sectoriels (zones d'activités, transport, lycées, décharges pour déchets inertes). Par contre, elle a toujours critiqué la pluralité des bénéficiaires potentiels et la multiplicité des terrains susceptibles d'être préemptés. Un autre point de discordance majeur réside dans le problème que si le droit de préemption est appliqué à grande échelle, il risque d'écarter l'initiative privée, notamment en ce qui concerne la construction de logements.

Quant à l'application du droit de préemption à tout apport en société, la Chambre des Métiers réitère ses critiques formulées à l'égard de la loi précitée du 22 octobre 2008. Ainsi, l'inclusion générale de l'apport en société (paragraphe 3) parmi les opérations juridiques déclenchant le droit de préemption constitue une ingérence particulièrement lourde dans le droit de la propriété privée.

C'est notamment le cas lorsqu'un propriétaire apporte ses terrains à une société au sein de laquelle il s'associe avec un tiers apportant, quant à lui, des moyens financiers et son expérience en matière de construction. Tout en mettant son bien en société, le propriétaire comptait rester intéressé à la valorisation des terrains lui ayant appartenu et continuant de lui appartenir, fut-ce seulement en partie. En cas d'exercice du droit de préemption, il se retrouvera en situation de quasi-expropriation. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers s'y oppose.

Article 21:

Le nouvel article 20-2 permet de prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer.

Sur la toile de fond d'une multiplication de „zones spéciales“, dans le contexte de la législation sur l'aménagement du territoire, l'aménagement communal, et la protection de la nature, la Chambre des Métiers rend de nouveau attentif au risque d'une thésaurisation excessive de terrains par les pouvoirs publics, et partant d'une entrave à l'initiative privée par exemple en matière de construction de logements, conduisant nécessairement à un renchérissement des terrains.

Article 22:

Sans commentaire

Article 23:

L'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en oeuvre des différents plans directeurs ou plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, notamment ceux situés en dehors du périmètre d'agglomération, gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent, selon les auteurs, être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains. Pour éviter ce genre de comportement, il y aurait lieu de prévoir dans la loi une disposition qui neutralise les effets – positifs ou négatifs – sur la valeur du terrain du seul fait du prince.

Ainsi, pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan (sectoriel, régional ou d'occupation du sol) auprès de la commune de la situation de l'immeuble si ce changement de valeur a été provoqué:

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée,
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ou

- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est située l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Les auteurs du projet sous avis remarquent en outre:

„Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des terrains par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale des prix des terrains dans un secteur concerné par un plan directeur ou un plan d'occupation du sol suite à des événements et évolutions qui ne sont pas en relation avec un tel plan.“

Si le modèle de détermination de la valeur d'un immeuble exproprié semble, pour la Chambre des Métiers, plausible en théorie, son application concrète devrait susciter des difficultés importantes.

Comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évolution générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d'une zone d'activités économiques?

Article 24:

Le comité interministériel de l'aménagement du territoire prévu par la loi du 21 mai 1999 ayant perdu sa raison d'être, le présent projet de loi prévoit sa suppression pure et simple. En contrepartie, les groupes de travail et les commissions de suivi sont institutionnalisés et le rôle du conseil supérieur est valorisé.

La Chambre des Métiers peut approuver la substitution des groupes de travail et des commissions de suivi au comité interministériel.

Article 25:

Sans commentaire

Article 26:

Le nouvel article 25-1 stipule que les plans et programmes en matière d'aménagement du territoire sont soumis à une évaluation environnementale stratégique et que la consultation du public a lieu en parallèle à la consultation des communes.

La Chambre des Métiers approuve le fait que la consultation des communes se fasse en parallèle à la consultation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve qu'il soit tenu compte de ses observations.

Luxembourg, le 5 août 2010

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

6124/05

N° 6124⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

**AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

(5.1.2011)

HISTORIQUE

C'est la loi du 21 mars 1974 qui a établi les bases de l'aménagement du territoire dans la législation luxembourgeoise. Elle était l'aboutissement d'une idée formulée comme suit lors d'un exposé devant la Chambre des députés le 11 février 1969 par le ministre d'Etat Pierre Werner:

„Le développement harmonieux de l'équipement national et de l'infrastructure du pays pré-suppose l'établissement d'un plan d'aménagement du territoire fixant les priorités dans l'espace et dans le temps, tout en prévoyant le financement des travaux à entreprendre. Les initiatives de l'Etat et des communes devront être coordonnées, afin d'éviter un double emploi et d'assurer une affectation rationnelle des fonds publics destinés aux travaux d'équipement et d'infrastructure.“

Au cours de sa période d'exécution, c'est-à-dire de 1974 à 1998, la loi en question a notamment permis de réaliser des Plans d'Aménagement Partiel (PAP) pour la création de zones d'activités économiques à travers le pays, pour la centrale hydroélectrique de Vianden, pour la zone industrielle à caractère national „Haebicht“, avortée par la suite, le POS Aéroport et environs ainsi que le Plan d'Aménagement Global (PAG) „Haff Réimech“.

Le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) note en résumé que les objectifs visés par les auteurs de la loi de 1974 n'ont pas été atteints faute de pouvoirs de coordination suffisants attribués aux ministres successifs en charge de l'aménagement du territoire et faute donc aussi de volonté politique, l'aménagement du territoire manquant d'assise historique et politique au Luxembourg. L'aménagement du territoire n'a donc pu traduire en pratique ses visions prospectives ancrées tant dans le Programme directeur que dans les plans régionaux qui ont été dressés au cours de la période sous revue. En tant que vrais instruments, seuls les PAP et les PAG avaient un caractère réglementaire et étaient donc opposables aux tiers. Bien que la loi parlât de plans régionaux, ceux-ci étaient considérés seulement comme cadres d'étude.

Sur la base des expériences faites, la révision de la loi en question, qui est devenue la loi du 21 mai 1999, avait ainsi pour objet d'y apporter certains remèdes dans la mesure où l'efficacité de la politique d'aménagement du territoire devait être augmentée.

A côté du Programme directeur qui continuait donc à subsister, mais toujours sans aucune portée juridique, la loi de 1999 a remplacé les PAP et les PAG, non seulement en raison de la confusion de terminologie avec les PAG et les PAP prévus par la législation sur l'aménagement communal, par deux nouveaux instruments: les plans directeurs sectoriels et régionaux et les plans d'occupation du sol (POS). Le point fort de l'action était bien évidemment que, hormis le Programme directeur, les nouveaux instruments, dès qu'ils étaient arrêtés, devaient avoir un caractère obligatoire.

Par la suite, l'aménagement du territoire a su sortir de l'ombre. Dans un premier temps après la mise en vigueur de la loi de 1999, l'aménagement du territoire était pratiquement paralysé par l'élaboration à grande échelle de plans d'aménagement partiels (toujours sur la base de l'ancienne législation) „zones inondables et zones de rétention“. Il est cependant vrai qu'il fallait d'abord réorienter les visions et se

familiariser avec les nouveaux instruments afin de pouvoir les appliquer. Le 27 mars 2003 le Gouvernement a arrêté le nouveau Programme directeur d'aménagement du territoire. En 2004 l'étude IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept) précise le concept de développement du territoire dans une perspective intégrée de développement durable. Cette étude va servir de base à l'élaboration des quatre projets de plans directeurs sectoriels.

L'Instrument POS a été appliqué à trois reprises: pour la réalisation du Lycée technique Mathias-Adam, pour la zone de l'Aéroport et environs, remplaçant ainsi l'ancien PAP, et pour la création du Campus scolaire Tosseberg à Mamer. Moyennant règlements grand-ducaux, trois plans directeurs sectoriels secondaires ont été mis en vigueur: le PDS „Lycées“, le PDS „Stations de base pour réseaux publics de communications mobiles“ et le PDS „Décharges pour déchets inertes“.

Les travaux préparatoires à la réalisation des quatre plans directeurs sectoriels dits primaires sont à présent achevés. Il s'agit du PDS „Transports“, du PDS „Grands ensembles paysagers et forestiers“, du PDS „zones d'activités économiques“ et du PDS „Logement“. Il appartient dès lors au seul pouvoir exécutif de les engager dans la procédure.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le CSAT note que moyennant le projet de révision sous avis, il est entre autres envisagé de clarifier encore davantage les compétences du ministre, tout en garantissant l'exécution des options de planification retenues.

La **clarification des compétences** de coordination, d'initiative et notamment celle de décision est indispensable pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Malgré les réticences politiques pour recourir à la procédure d'**expropriation** pour cause d'utilité publique, cet instrument reste un des plus pertinents au Gouvernement pour agir dans l'intérêt général.

Le CSAT approuve la **clarification de la portée** juridique des plans sectoriels et régionaux selon une hiérarchisation des mesures préconisées par les plans en question: „les prescriptions, les directives et les recommandations“.

Le **droit de préemption** et la **création de réserves foncières** constituent d'autres mesures permettant d'anticiper, afin de ne pas rendre impossible la mise en œuvre des plans sur le terrain.

Le projet sous avis innove par ailleurs en prévoyant la mise en place d'un instrument de **détermination/régulation des prix** en zone verte, hors périmètre d'agglomération, en cas de besoin de terrains pour l'exécution des plans.

A souligner encore qu'un **raccourcissement des délais** est envisagé, qui pourrait dans certains cas aller encore plus loin (voir ci-après à l'examen des articles) et que les plans directeurs pourront désormais imposer des prescriptions aux communes afin d'intégrer certaines options et programmations dans leurs PAG.

Il est pris note de la proposition de supprimer le comité interministériel de l'aménagement du territoire; en contrepartie, les principaux documents d'aménagement que sont le programme directeur, ses programmes complémentaires, les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol, seront élaborés par des „groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat“ avec la possibilité de varier la composition de ces groupes en fonction du programme ou du plan à élaborer. Il est également pris note de ce qu'il est envisagé de renforcer les missions et la composition du conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la **procédure de modification** des plans est amendée dans la mesure où il s'agit de différencier entre des modifications générales ou des modifications ponctuelles, ces dernières devant être engagées dans une procédure allégée.

Pour chaque plan directeur sera instituée une **commission de suivi** chargée d'en assurer la mise en œuvre.

Le projet tient également compte de la directive européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée en droit luxembourgeois. Il en résulte

que tous les plans relevant de l'aménagement du territoire doivent être soumis à une évaluation SUP („Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“).

*

CONCLUSION

Le CSAT souligne l'importance de la révision sous avis qui constitue, sans aucun doute, en accord avec la philosophie générale de la loi du 21 mai 1999, un grand pas en direction du renforcement du rôle de coordination de l'aménagement du territoire moyennant par la mise à disposition des instruments techniques nécessaires et capables de traduire en pratique les plans directeurs sectoriels. Le CSAT félicite les auteurs du texte pour le travail réalisé et émet un avis favorable au sujet de la révision envisagée, sous réserve des commentaires ci-après relatifs à l'examen des articles.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

De manière générale, le CSAT souhaite que l'objectif visé par l'aménagement du territoire soit clairement défini et il propose de reformuler le 1er paragraphe:

„1. L'aménagement du territoire a pour objectif d'ordonner et d'organiser le territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent, ...“

Les membres du CSAT s'interrogent quant à la compétence propre de l'aménagement du territoire, outre la coordination. Ils proposent de rajouter le droit d'initiative comme compétence de l'aménagement du territoire. Le CSAT est convaincu que le droit d'initiative pour le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, est essentiel pour remplir les missions énoncées à l'article 1er, paragraphe 2.

Suite à cela, le CSAT propose la reformulation suivante:

„2. Alinéa 2: L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs du développement et de l'aménagement du territoire. Il contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et intercommunale: ...“

Ainsi qu'une modification du point (c):

„(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat, les réseaux de communication et de transport ainsi que les réseaux d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;“

D'une manière générale, le CSAT remarque qu'il y a un déficit dans la structure rédactionnelle du chapitre 1er.

Article 2

Le CSAT propose les modifications rédactionnelles permettant de clarifier le sens de l'article 2, paragraphe 1:

„1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, appelé par la suite „le Ministre“ est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales.“

Au paragraphe 2, le CSAT remarque que le terme „sites“ n'est pas approprié et propose de le remplacer par „les lieux d'implantation“. L'expression „envergure“ est superflue, car elle ne donne aucune précision sur la nature d'un projet. Par ailleurs, le CSAT propose d'ajouter „les projets communaux“ à la liste des projets qui peuvent être d'origine publique ou privée. Dans cette même idée, il est conseillé d'ajouter les investissements privés aux investissements publics. Cet alinéa innove

en donnant au ministre le droit de requérir à tout moment, auprès des départements ministériels, administrations étatiques et administrations communales, d'être associé à l'élaboration de projets. Le CSAT souscrit pleinement à cette innovation.

Quant au troisième alinéa du paragraphe 2, le CSAT considère qu'il constitue une répétition des lignes précédentes.

Suite aux réflexions précédentes, le CSAT propose la reformulation suivante du paragraphe 2:

„2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets communaux, intercommunaux, régionaux, nationaux ou encore transfrontaliers, réalisés dans le cadre des investissements publics et privés pour autant que la réalisation de ces projets est susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er de la présente loi.

A cet effet, le ministre est informé et peut solliciter toute information auprès des départements ministériels, des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales d'être associé à l'élaboration des projets visés au présent paragraphe.“

Article 3

Les membres du CSAT suggèrent la suppression du dernier tiret du paragraphe 1 et d'intégrer son contenu au deuxième tiret. Ils conseillent de ne pas avoir recours à l'expression „équilibre interrégional“, faute d'une explication du sens propre du terme dans le texte qui peut induire la confusion. Un équilibre commercial semble évident, néanmoins un équilibre interrégional peut avoir de multiples définitions et le CSAT préconise d'éviter le recours à cette terminologie d'équilibre entre les régions.

Il importe au CSAT de rappeler que la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire national doit se faire en collaboration avec le niveau intercommunal transfrontalier. Le CSAT suggère donc le renforcement du travail en partenariat avec les communes transfrontalières et propose de supprimer le terme „principalement“ au paragraphe 4 de l'article 3.

Le CSAT propose la reformulation suivante de l'article 3:

„1. La politique d'aménagement à mettre en oeuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux (PAG) et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;*
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol tels que les investissements publics et privés dans les domaines suivants: les activités économiques, la mobilité, les réseaux de communication, d'approvisionnement et d'évacuation en eau et d'approvisionnement en énergie, la gestion des déchets, les infrastructures de loisirs et de tourisme, les immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que les logements créés par les promoteurs publics.*

2. Les moyens à mettre en oeuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;*
- les plans directeurs sectoriels et les plans directeurs régionaux;*
- les plans d'occupation du sol.*

3. Sans observations

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisines en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en oeuvre de cette politique se fera en collaboration avec le niveau intercommunal transfrontalier.“

Article 4

Le CSAT suggère de mieux définir les orientations et objectifs du programme directeur au paragraphe 2, notamment par rapport à la notion du cadre de vie qui n'est pas décrite explicitement dans le texte. Les membres du CSAT posent la question quant à la compétence de l'aménagement du territoire pour le développement durable des ressources humaines et naturelles.

Article 5

Le CSAT se demande quelle est la force réelle et surtout légale d'un programme complémentaire. Il déplore l'absence d'une définition succincte du terme „programme directeur complémentaire“ qui constitue un nouveau terme au sens de la loi.

Le conseil s'interroge si un programme complémentaire peut modifier ou compléter le programme directeur d'aménagement du territoire, afin d'éviter une longue procédure de modifications ou de révisions du programme directeur. Si tel est le cas, le programme complémentaire permettrait ainsi une plus grande souplesse d'adaptation du programme directeur, ce qui est largement apprécié par le CSAT. De plus, le conseil remarque qu'un programme directeur peut avoir une portée régionale sans l'appeler programme complémentaire régional, raison pour laquelle ils proposent la suppression de „régionaux et sectoriels“ aux paragraphes 5 et 6 de l'article 5. Un programme complémentaire concernant les énergies renouvelables aura implicitement une portée régionale.

De plus, l'article 7 paragraphe 1 indique que le programme directeur et les programmes complémentaires soient complétés ou précisés par des plans directeurs régionaux ou sectoriels, alors il est superfétatoire de les introduire comme programme complémentaire régional ou sectoriel à l'article 5.

S'il appartient au Ministre de soumettre au Gouvernement en conseil la proposition formelle de décision de faire élaborer ou de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires, notamment sectoriels, rien n'empêche le Ministre sectoriellement compétent d'en prendre l'initiative comme il est stipulé à l'article 9 de ce document pour les projets de plans directeurs sectoriels.

Article 8

Le CSAT se rallie à la proposition des auteurs du texte d'introduire une hiérarchie des normes pour différencier le degré d'application des règles et normes supérieures. Cette hiérarchie des normes se traduit par l'introduction des trois niveaux de normes, les prescriptions, les directives et les recommandations. Les membres du CSAT approuvent l'approche d'une implémentation des plans sectoriels par prescriptions, directives et recommandations car leur degré de précision ne permet pas toujours une implémentation au niveau cadastral.

Le CSAT s'interroge sur la manière dont les directives sont transposées dans les PAG. Afin de garantir l'efficacité de cet outil et de limiter un surplus de frais d'élaboration du PAG, il importe de définir cette „manière“ en collaboration étroite avec les communes.

Le CSAT approuve également l'introduction d'une commission de suivi au paragraphe 7 de l'article 8.

Il propose de remplacer le contenu du paragraphe 5 par le texte suivant:

„5. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles se superposent voire se substituent, conformément à l'article 19 de la présente loi, aux dispositions des plans d'aménagement généraux des communes.

Les directives définissent des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont les directives seront transposées dans leurs plans d'aménagement. Le plan directeur définit les délais dans lesquels les plans d'aménagement communaux devront tenir compte des directives contenues dans le plan directeur.

*Les recommandations doivent être prises en considération par les communes, lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement sauf à pouvoir s'en écarter par des déli-
bérations motivées.“*

Article 9

Le CSAT salue l'instauration d'une commission de suivi (paragraphe 6) pour le monitoring des plans directeurs sectoriels à cet effet.

Article 10

Le CSAT tient à rappeler que le syndicat de communes régional au paragraphe 3 devrait porter sur les régions d'aménagement telles qu'elles sont définies par le programme directeur d'aménagement du territoire.

Le CSAT propose la formulation suivante du paragraphe 3:

„3. Le ministre transmet le projet de modification ponctuelle aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la modification ponctuelle projetée. Pour les plans directeurs régionaux, le projet de modification ponctuelle est transmis, le cas échéant, en même temps au syndicat de communes à vocation régionale créée à cet effet pour avis.“

Article 15

Les membres du CSAT saluent l'introduction d'une définition pour la modification ponctuelle du POS.

Article 16

Le CSAT rend le législateur attentif au fait qu'il ne faut pas indiquer une société privée dans un texte légal.

Il propose de reformuler le paragraphe 2 de la manière suivante en mettant les décisions au singulier:

„2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

La décision est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.“

Article 19

Le CSAT remarque que l'article 19 renvoie à l'article 8 et vice versa. Cette approche est à éviter car elle ne permet pas une lecture claire du texte légal.

Les membres du CSAT rappellent que le POS est un document déclarant une utilité publique avec un degré de précision cadastral et qui s'impose donc de plein droit aux plans ou projets d'aménagement communaux respectifs. En revanche, les plans directeurs sectoriels comme les plans directeurs régionaux constituent des documents donnant des prescriptions, des recommandations et directives en vertu des articles 8, 9 et 14 du projet de loi.

Elles sont donc à respecter, mais avec un degré de rigueur variable par les autorités communales.

Le CSAT propose d'introduire une nuance rédactionnelle à l'article 19:

„Le plan directeur régional et le plan directeur sectoriel déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans. Le plan d'occupation du sol modifie de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux.“

Section 1ère: Expropriation

Article 20

Les membres du CSAT signalent qu'un délai de 5 ans représente une durée assez longue pendant laquelle le propriétaire privé ignore, s'il pourra garder son bien ou non. Le CSAT est en faveur d'un raccourcissement de ce délai.

Le CSAT rend attentif à la nécessité du parallélisme des formes, il faut que l'expropriation comme mise en oeuvre d'un plan directeur régional, d'un plan directeur sectoriel et d'un plan d'occupation du sol soit identique à l'expropriation pour la création d'une route par exemple.

Section 2: Droit de préemption

Article 20-1

Le CSAT critique le nombre important d'exceptions au paragraphe 5 qui ne tombent pas dans le champ d'application du droit de préemption. Il serait intéressant de savoir si le droit de préemption introduit par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes a connu le succès attendu par le législateur.

Le CSAT critique que le législateur se dote d'un moyen qui semble très peu adapté à la réalité. Souvent il n'est pas possible que les plans directeurs régionaux et sectoriels délimitent avec une précision cadastrale les terrains à préempter, alors à qui incombe la décision.

Article 20-2

Le CSAT rappelle que l'outil pour déclarer une réserve foncière n'est que très rarement utilisé et il s'interroge quant à l'utilité de cet instrument. Ne serait-il pas utile de préciser par quel acteur public, par exemple dans le plan sectoriel logement pour le compte de l'Etat, les promoteurs publics comptent établir des réserves foncières?

Article 21-1

Le CSAT remarque que le texte de cet article est très difficile à comprendre. L'indemnité décrite dans cet article correspond-elle au prix de vente lors d'une expropriation ou à autre chose? Cette précision devrait être introduite dans le texte.

Le CSAT suggère de reformuler cet article pour améliorer la compréhension de son contenu et d'introduire un sous-titre expliquant que le présent article concerne les indemnités en cas d'expropriation et de reclassement.

Article 22

Le CSAT se demande ce que le législateur entend par „*la perspective de modifications*“ et comment la définir.

Le CSAT veut éviter que chaque projet d'expropriation soit à trancher par le tribunal pour fixer le prix de l'objet. Il serait judicieux de créer un cadastre officiel des prix de vente actualisés des terrains, afin de donner des indications réalistes au législateur pour soumettre un prix adéquat dans le cadre d'une expropriation.

D'une manière générale, le CSAT se demande de quelle manière ou par quelle méthode le moment pour la fixation de la valeur du bien à exproprier est défini. Il importe de clarifier le contenu de cet article.

Article 25

Le CSAT suggère de rajouter au paragraphe 2 des compétences aux syndicats de communes régionaux afin qu'ils aient:

„... pour mission d'élaborer, d'initier et d'assurer le suivi et de participer à la mise en oeuvre des plans directeurs régionaux.“

Article 25-1

L'évaluation environnementale stratégique constitue une étude supplémentaire à réaliser. Il importe de veiller à ce que les différentes procédures puissent se suivre d'une manière la plus efficace possible, afin d'éviter une surcharge de procédures.

Luxembourg, le 5 janvier 2011

Pour le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire,

Le Président du CSAT,
Patrick BOUSCH

La Secrétaire du CSAT,
Manon POECKES

Service Central des Imprimés de l'Etat

6124/06

N° 6124⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE**DEPECHE DU PRESIDENT ET DU SECRETAIRE GENERAL DE LA CHAMBRE
D'AGRICULTURE AU MINISTRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(17.1.2011)

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi dont question en assemblée plénière.

Le présent projet de loi ne remet pas en cause l'orientation fondamentale de la législation actuelle, mais vise à améliorer certains points faibles qui se sont avérés dans la pratique quotidienne de l'exécution de la loi. Il s'agit principalement d'augmenter l'efficacité de la législation en introduisant notamment certains mécanismes nouveaux destinés à renforcer les compétences du ministère de l'Aménagement du territoire.

*

1. POSITION DE PRINCIPE

Une planification territoriale efficace constitue un élément de base important pour le développement harmonieux de notre pays, aussi bien au niveau du développement économique, qu'au niveau de la gestion responsable de l'environnement. Une politique d'aménagement du territoire efficace doit contribuer à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines (article 1er, alinéa 2, (a)) et non pas constituer un frein au développement. Dans ce sens, il convient de prévoir des mesures efficaces qui permettent une planification adéquate, sans pour autant gonfler excessivement la charge administrative pour tous les acteurs concernés, que ce soit les communes ou les acteurs économiques.

Nous constatons dans notre pays, que la prise de décision sur l'implantation d'une infrastructure d'intérêt national est souvent allongée excessivement par l'interaction d'un nombre trop important de législations différentes, ayant des mécanismes de prise de décision différents, et ayant des objectifs divergents, assorties chacune de possibilités d'interventions et de recours infinies. Notre Chambre d'Agriculture est d'avis, qu'il convient de rendre nettement plus efficaces ces procédures, en renforçant le rôle de l'Aménagement du Territoire, tout en supprimant des procédures dans d'autres législations sectorielles. Notamment, toutes les études urbanistiques et environnementales devraient n'être réalisées qu'une seule fois et suffire aux différentes législations.

Dans la même logique, serait-il si aberrant d'intégrer certaines procédures entre l'aménagement communal et l'aménagement du territoire? Ne pourrait-on pas gagner beaucoup de temps en intégrant certaines législations au lieu de prévoir des renvois interminables (cfr. Nos commentaires sur l'Art. 10-1).

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 4.

L'article 4 du projet prévoit ainsi que „toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre interrégional“ est concernée par la politique d'aménagement du territoire. Cet ajout à l'actuel article 3, premier alinéa de la loi, a pour objet de confirmer la compétence du ministère de l'Aménagement du Territoire dans le cadre de certaines infrastructures à caractère national, même si celles-ci ne sont pas mises en oeuvre par un promoteur public. Ceci peut être un avantage pour de tels projets d'infrastructures, encore que la définition reste vague et que les conséquences de cette compétence ne sont pas claires.

La Chambre d'Agriculture estime, qu'une fois qu'une telle infrastructure est réputée de la compétence du ministère de l'Aménagement du Territoire, ce ministère devrait prendre l'initiative et la responsabilité pour la réalisation de l'ensemble des études qui seraient nécessaires au niveau des différentes législations. Ainsi, par exemple, au lieu de faire différentes études stratégiques successives sur l'impact sur l'environnement (l'une par le ministère de l'AT, l'autre par le promoteur, la troisième par la commune, ...), la réalisation d'une seule étude par le ministère coordinateur permettrait d'économiser beaucoup de ressources humaines et financières et beaucoup de temps.

Ad Article 12. Introduction d'un nouvel article 10-1

Ce nouvel article prévoit l'introduction d'une interdiction „d'adoption ou de modification d'un PAG d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur“ dès la communication d'un projet de plan directeur aux communes. „Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée“.

Le 2^e alinéa de ce même article prévoit que le ministre de l'Intérieur décide sur la conformité des projets de PAG et des projets de modification ponctuelle de ces plans par rapport aux projets de plan directeur. Il est à noter qu'aucun délai n'est prévu pour cette décision.

Actuellement, quatre plans directeurs sectoriels sont envisagés : Transport, Grands ensembles paysagers et forestiers, zones d'activités économiques et Logement. Ces 4 plans sont, d'après l'exposé des motifs dans le stade de „avant-projet“. Comme ce stade „avant-projet“ n'est pas prévu dans la loi, il convient de considérer que ces 4 plans, même si les „avant-projets“ ont été rendus publics à l'exception des cartes détaillées, ne sont toujours pas dans le stade de „communication à la commune“ tel qu'il est évoqué à l'article 10-1.

Il s'ensuit donc que ces plans, une fois que le présent projet de loi aura été adopté, seront transmis officiellement aux communes, et que le délai de 4 ans de blocage des PAG communaux commencera à courir à ce moment. Etant donné que le territoire de chaque commune sera concerné par l'un ou l'autre, voire par plusieurs de ces plans, il est à craindre que toutes les adoptions ou modifications de PAG seront bloquées par cette procédure. Ceci d'autant plus que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit l'obligation pour toutes les communes de procéder à une „refonte et adaptation complètes“ des PAG avant le 8 août 2010; délai qui a d'ailleurs déjà dû être prolongé d'un an, étant donné l'incapacité des communes de répondre aux obligations de cette loi.

Pour ne pas bloquer complètement la situation, il faudrait donc que l'alinéa 2 de l'article 10-1 soit appliqué, qui précise que le ministère de l'intérieur devra trancher sur chaque dossier de projet lui soumis par une commune et qui pourrait être en conflit potentiel avec le contenu de l'un des 4 plans sectoriels. Si on sait que le Ministre de l'Intérieur devra prendre cette foule de décisions sur avis de la commission d'aménagement, qui elle-même sera déjà noyée par les travaux de révision de l'ensemble des PAG avant le 8 août 2011, ...

La Chambre d'Agriculture est d'avis que l'article 10-1, même s'il est souhaitable en théorie, ne sera pas applicable en pratique, à moins de procéder à une intégration plus poussée entre les législations de l'aménagement communal et celle de l'Aménagement du territoire en supprimant tout simplement la procédure de l'une des 2 lois!

Ad Article 20. Introduction d'un nouvel article 20-1 concernant le droit de préemption

L'article 20-1 prévoit l'introduction d'un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et des plans d'occu-

pation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la loi modifiée sur l'Aménagement du territoire.

S'il peut être compréhensible que l'Etat veuille se réserver des droits sur certains terrains afin de pouvoir y implanter des infrastructures publiques nécessaires au bon fonctionnement de la société, il est non moins vrai que la mise en oeuvre d'un tel instrument constitue une intervention massive dans le droit de la propriété privée.

Un tel instrument doit donc être utilisé avec parcimonie. La Chambre d'Agriculture constate cependant que cet instrument trouve son entrée dans un nombre croissant de législations, notamment en matière d'accès au logement. Ainsi la loi du 22.10.2008 concernant le pacte logement introduit un tel droit de préemption au profit des communes et du fonds de logement. Le présent projet introduit un droit similaire pour tout plan directeur régional, tout plan directeur sectoriel et tout plan d'occupation du sol, du moment qu'ils sont rendus obligatoires conformément à la loi.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que cette faculté d'introduire un droit de préemption est trop large. Un tel droit devrait rester limité à un nombre très précis de cas, pour lesquels il existe un véritable intérêt public qui est lié à un objet précis. Elle estime que ce droit de préemption devrait être restreint au seul Plan d'occupation du sol et ne pas s'appliquer aux plans directeurs quels qu'ils soient. Dans le cas d'un POS, on peut supposer que l'Etat a en vue un projet concret et imminent qui est d'une telle importance qu'il justifie l'utilisation d'un tel instrument. Par contre, les plans directeurs constituent des instruments de planification à plus longue haleine et avec moins de précision qui ne justifient pas une telle intervention dans le droit de la propriété.

Ad Article 20. Introduction d'un nouvel article 20-2 concernant l'introduction de réserves foncières, de zones de développement et de zones à restructurer

La même argumentation que par rapport au droit de préemption s'applique en ce qui concerne l'instauration de réserves foncières, de zones de développement et de zones à restructurer; d'ailleurs les auteurs du projet ont déjà laissé de côté les plans directeurs régionaux comme instrument pouvant mener à la mise en oeuvre de telles zones. La Chambre d'Agriculture propose de supprimer également les plans sectoriels et de ne laisser que les Plans d'Occupation du Sol.

Ad Article 22. Détermination de la valeur d'un immeuble exproprié

L'article 22 introduit un instrument de détermination de la valeur des terrains en cas d'expropriation par la suite d'un plan directeur ou d'un plan d'occupation des sols. Les auteurs tentent ainsi d'exclure les prix spéculatifs, qui seraient induits par la simple information sur la préparation d'un projet de plan. Ils se sont inspirés de dispositions de la législation française sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La Chambre d'Agriculture estime que les modalités prévues par cet article ont un caractère essentiellement théorique et ne seront que très difficilement applicables en pratique, notamment en ce qui concerne la détermination du moment précis auquel il faudra faire référence pour déterminer ces valeurs. Ce seront probablement les tribunaux qui feront la jurisprudence à ce sujet.

Ad Article 26. Introduction d'un article 25-1 concernant une évaluation environnementale stratégique

En vertu des directives européennes, „tous les instruments de planification existants tombent sous le champ d'application“ de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Comme l'Aménagement du territoire est forcément une politique horizontale couvrant un nombre important de domaines, l'étude qui sera réalisée pour un plan directeur sectoriel sera pratiquement la même que celle qui sera à réaliser pour un PAG communal ou pour une demande d'un promoteur privé. Chaque nouvelle activité sera donc étudiée quant à son incidence sur l'environnement à différents niveaux, en vertu de différentes lois (aménagement du territoire, aménagement communal environnement, commodo, ...) et pour le compte de différents acteurs. Le résultat d'une telle redondance est une perte de temps énorme et un coût élevé!

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient de repenser l'ensemble de ces instruments de planification en incluant dans cette réflexion la législation sur l'aménagement du territoire, celle sur l'aménagement communal et urbain, celle sur les incidences sur l'environnement, celle sur la protection de la nature, celle sur les établissements classés, celle sur le pacte logement, ... et sûrement encore

diverses autres dispositions ponctuelles, et de constituer à partir de ces différentes dispositions un cadre d'autorisation unique et cohérent. Cette démarche devra comporter une suppression de certaines procédures redondantes et une coordination des objectifs dans des démarches cohérentes, efficaces et rapides.

*

3. CONCLUSION

Si l'intention des auteurs du présent projet de loi, de rendre la loi sur l'aménagement du territoire plus efficace et plus cohérente est perceptible dans les dispositions modifiées ou ajoutées, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'une réflexion plus profonde sur l'ensemble des mécanismes de planification au niveau de notre législation s'impose. Il ne sert à rien de vouloir renforcer l'efficacité des procédures de la politique de l'aménagement du territoire, si en parallèle on n'adapte pas l'approche de certaines autres lois qui s'occupent également, du moins en partie, de planification spatiale, comme par exemple la loi sur l'aménagement communal et la loi sur la protection de la nature. Pourquoi ne pas intégrer les différentes procédures dans une seule procédure?

Même dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire elle-même, il convient de réfléchir sur l'opportunité de certains instruments. Il conviendrait ainsi de se demander, si on a un réel besoin de plans directeurs régionaux. Vu la surface restreinte de notre pays, ne serait-il pas suffisant d'avoir un seul plan directeur national, assorti de plans directeurs sectoriels? A-t-on par exemple besoin d'un droit de préemption pour l'Aménagement du Territoire alors que celui-ci existe déjà pour certaines législations sectorielles?

En suivant l'avancée (ou plutôt la stagnation) de certains dossiers d'intérêt national comme par exemple „l'Agrarcenter“, il faut constater de plus en plus que le pays s'est doté pendant cette dernière décennie d'un foisonnement de législations qui ne permettent plus le traitement efficace et rapide d'un dossier un tant soit peu important.

La Chambre d'Agriculture lance un appel au législateur de veiller à l'efficacité des législations qu'il adopte: celle-ci ne pourra être garantie que s'il y a une cohérence entre les différentes lois et qu'il y a une pleine transparence sur les pouvoirs et responsabilités des différents acteurs dans les procédures mises en oeuvre.

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

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH

6124/07

N° 6124⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.4.2011)

L'objet du présent projet de loi est de modifier la loi modifiée¹ du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire afin de l'adapter à de nouvelles exigences d'efficacité en matière de conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'en assurer également la cohérence avec les développements légaux et réglementaires les plus récents².

*

RESUME SYNTHETIQUE

L'objet du présent projet de loi est de modifier la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (nommée ci-après la „Loi“) afin de l'adapter à de nouvelles exigences d'efficacité en matière de conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'en assurer également la cohérence avec les développements légaux et réglementaires les plus récents. L'objectif est principalement de renforcer le rôle de coordination du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire et de garantir l'exécution des options de planification une fois ces dernières arrêtées, le tout afin de rendre plus opérationnelles et plus efficaces les initiatives et actions en la matière.

Quelques sources légales sont particulièrement importantes pour appréhender les questions d'aménagement du territoire, en plus de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire:

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain régit, comme son titre l'indique, l'ensemble de la matière ayant trait aux éléments matériels et aux instruments de planification des programmes d'aménagement qui incombent aux communes;
- la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;
- le projet de loi portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de 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. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004

1 La loi en question a déjà fait l'objet d'une modification à travers 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.

2 Voir extrait du Rapport d'activité 2009 du Ministère du Développement durable et des Infrastructures: „la prise de position de M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire en date du 6 novembre 2006, transmise à la commission spéciale „réforme territoriale du Luxembourg“ constitue en quelque sorte le point de départ de la révision de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Au cours de 2009, l'avant-projet de loi a pu être largement finalisé suite, notamment, à un avis conjoint très positif du Conseil supérieur pour l'Aménagement du Territoire et du Comité interministériel pour l'Aménagement du Territoire, si bien que le projet de loi pourra être déposé début 2010. Ce projet s'appuie largement sur les expériences acquises à travers l'élaboration des plans directeurs et vise surtout une meilleure opérationnalité de la loi et de ses instruments ainsi qu'une simplification administrative“ (p. 6).

concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation.

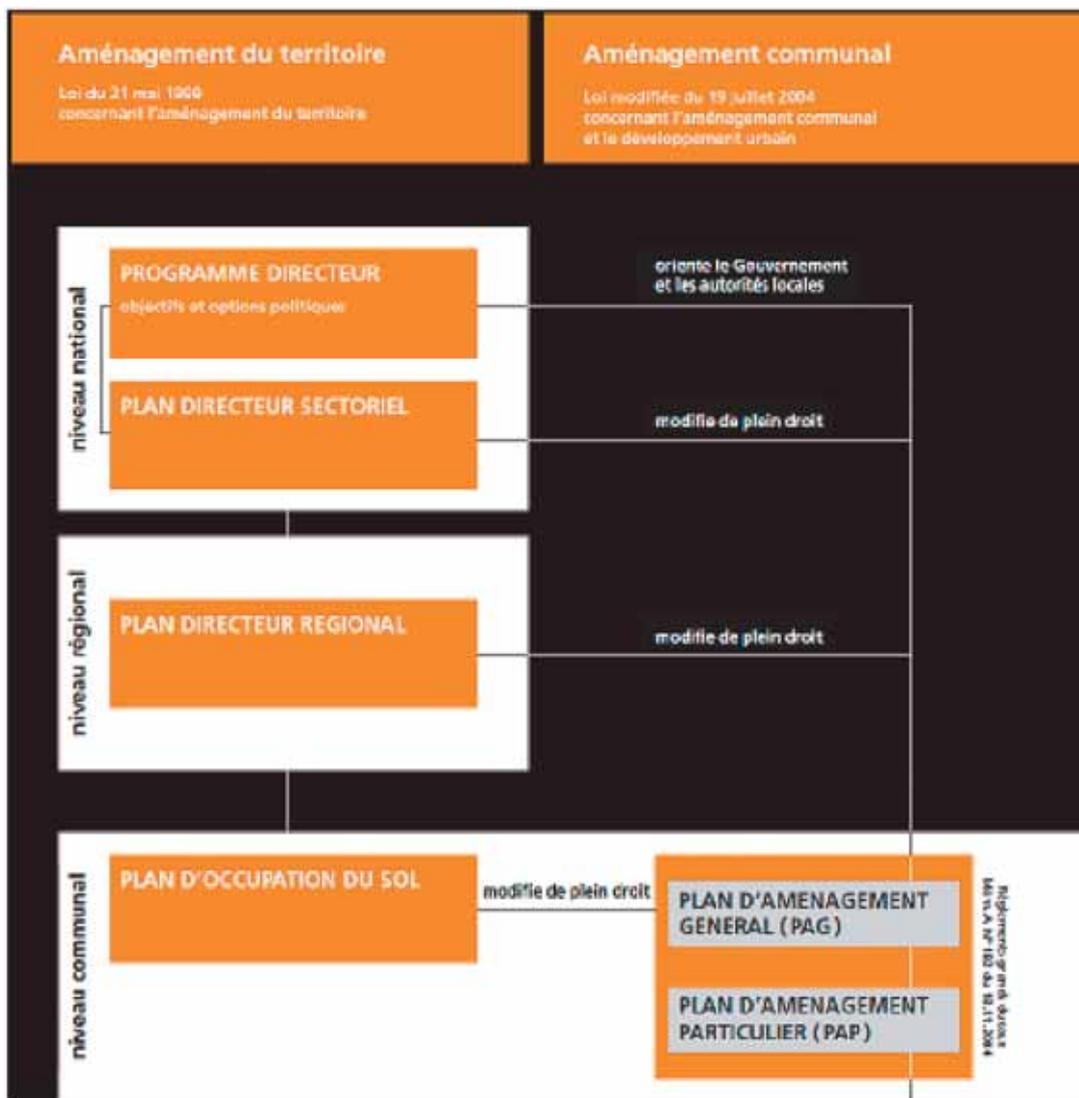
Il convient en outre de mentionner, dans ce contexte, le projet de loi portant création des communautés urbaines, lequel porte notamment sur l'organisation intercommunale et a trait directement à la réforme territoriale entamée il y a maintenant cinq ans.

Concernant la mise en œuvre de la loi de 1999, il faut distinguer plusieurs niveaux selon les instruments utilisés. Ainsi, dans la foulée du vote de la Loi a été élaboré un projet de programme directeur d'aménagement du territoire (en mai 1999) pour lequel la procédure de consultation a été lancée en avril 2000 auprès des communes. Le programme a été adopté le 27 mars 2003 et a donc, à cet égard, un caractère normatif arrêtant les orientations et les objectifs du Gouvernement. La Chambre de Commerce estime que le statut juridique et la force obligatoire du programme directeur par rapport aux plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels doivent être précisés.

Les plans directeurs régionaux et sectoriels sont des instruments qui précisent et rendent opérationnel, car eux-mêmes contraignants et obligatoires, le programme directeur. Ils intègrent, selon leur périmètre d'action, les options d'aménagement et les programmations sectorielles, à l'échelle nationale, régionale et intercommunale. Seuls des plans secondaires ont jusqu'à présent été mis en œuvre. La mise en œuvre est plus lente s'agissant des plans directeurs sectoriels primaires. 4 ont été identifiés comme particulièrement structurants, à savoir le plan sectoriel „Transport“, soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet, le plan sectoriel „Grands ensembles paysagers et forestiers“, également soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet, le plan sectoriel „Logement“, présenté le 4 mai 2009, et le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“, dont l'avant-projet a été présenté le 23 mars 2009.

Les plans d'occupation du sol (POS) sont des instruments d'aménagement portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée.

*Schéma synthétique des instruments de l'aménagement
du territoire au Luxembourg*



Source: Ministère de l'Aménagement du territoire (document de travail, 2006)

Le projet de loi sous avis doit rendre les politiques d'aménagement du territoire plus opérantes, et ceci en:

- augmentant l'efficacité du ministre en charge de l'aménagement du territoire, principalement en termes de coordination des actions entreprises ou à mener, prioritairement en direction de la mise en œuvre des plans sectoriels primaires;
- renforçant les garanties d'exécution des options de planification une fois que ces dernières sont définitivement actées et validées, ce qui passe par des dispositions instaurant des instruments autres que la seule expropriation tels que le droit de préemption pour l'Etat, la constitution de réserves foncières ainsi que la détermination de la valeur des terrains;
- améliorant la procédure de modification des plans directeurs, lesquels doivent par nature se caractériser par une souplesse suffisante, y compris dans le temps;
- mettant en cohérence et combiner de manière simple les instruments de planification prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain;

- inscrivant ledit projet en cohérence avec les dispositions récentes de la législation du Luxembourg en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des différents projets, plans et programmes, répondant ainsi aux exigences communautaires y relatives.

La Chambre de Commerce demande à ce que le cadre légal et réglementaire et de gouvernance renforce le rôle de coordination à la fois horizontale et verticale en matière d'aménagement du territoire au sein d'un seul ministère. Il faut, de son point de vue, définir à nouveau les objectifs de l'aménagement du territoire, certes en incluant notamment des dispositions qui ont trait à „la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales“, mais également permettre une implication plus directe du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire, et ce bien plus en amont dans les phases d'élaboration des projets de planification lancées par les autres ministères et les administrations communales. Elle peut dès lors approuver la suppression du comité interministériel de l'aménagement du territoire, consacrant de fait le rôle du Conseil supérieur pour l'Aménagement du territoire et approfondissant par conséquent ses prérogatives. Il importe également de garantir à la fois une cohérence de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui ont trait à la planification territoriale et, plus encore, une relative simplification des procédures y résultantes (impératif d'optimisation administrative).

La Chambre de Commerce salue que les dispositions du projet de loi élargissent les champs d'action du programme directeur, en cohérence avec les dispositions relatives aux objectifs et au moyens de l'aménagement du territoire. Elle demande que sa portée juridique soit précisée dans le projet de loi, tout en saluant les améliorations également apportées en termes de simplification procédurale et administrative. La Chambre de Commerce considère que les progrès en la matière sont à mettre en parallèle avec ceux inhérents aux dispositions nouvelles en matière d'aménagement communal et de développement urbain, qui vont dans le sens d'une relative simplification administrative.

Elle souligne également l'importance de mettre en œuvre dans des délais pertinents les plans sectoriels „primaires“ qui ont, d'un point de vue développement économique et développement durable, un caractère particulièrement crucial et structurel. De fait, elle ne peut que regretter considérablement le décalage important, en particulier dans le temps, entre l'élaboration du programme directeur, qui constitue en soi un ensemble de lignes directrices d'orientation stratégique, et la mise en œuvre attendue des plans sectoriels et des POS. Ces derniers sont en effet fondés sur les hypothèses de planification inscrites dans l'IVL et risquent, vu le caractère obsolète évident desdites hypothèses compte tenu des années qui se sont écoulées depuis 2003 et de la réalité du développement luxembourgeois, de perdre une bonne partie de leur pertinence. La Chambre de Commerce invite donc à réviser le programme directeur et à réactualiser dans des délais les plus resserrés possibles, à l'aune d'hypothèses et de constats réalistes en lien avec le Grand-Duché des années 2010, les plans sectoriels, comme d'ailleurs le projet de loi le permettrait à l'avenir.

De surcroît, la Chambre de Commerce demande à ce que l'articulation entre plans d'occupation du sol, respectivement plans sectoriels, et instruments d'aménagement communal soit renforcée dans le sens d'une priorisation des instruments à caractère national, ceci afin de rendre plus cohérente et plus opérante la politique d'aménagement du territoire, laquelle doit s'opérer principalement par pilotage national compte tenu du caractère exigu du territoire.

Le projet de loi définit les instruments qui sont censés garantir à l'avenir l'exécution des options de planification qui sont retenues. Il s'agit en l'occurrence d'ajouter aux procédures d'expropriation des dispositions relatives à l'exercice par l'Etat d'un droit de préemption, des dispositions rendant possible la constitution de réserves foncières ainsi que des dispositions encadrant l'exercice de détermination de la valeur foncière. Les instruments ainsi intégrés dans la loi n'appellent pas d'opposition formelle de la part de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce souligne néanmoins son extrême réserve vis-à-vis d'une utilisation trop systématique de l'instrument d'expropriation qui, selon elle, doit être réduit à un nombre limité de cas où est engagé de manière claire l'intérêt général. De ce point de vue, elle verrait d'un œil favorable un usage de l'instrument restreint au seul POS, et non pas à un usage généralisé à travers tous les instruments possibles de planification, de même qu'elle apprécierait que soient révisées les dispositions relatives à l'expropriation, en rendant notamment possible des procédures de négociation entre acteurs économiques qui favorisent l'échange de terre entre propriétaires fonciers et Etat et communes lorsque se posent des questions ou des cas d'expropriation. S'agissant de l'instrument envisagé de constitution de réserves foncières, la Chambre de Commerce souligne les risques que font peser les conséquences, en termes de hausse déraisonnable des prix fonciers, d'une thésaurisation excessive de parcelles de

terre à grande envergure par le biais public, en particulier compte tenu du caractère exigu du territoire luxembourgeois.

La Chambre de Commerce tient de surcroît à préciser que, si les politiques d'aménagement du territoire sont, à l'évidence, des politiques coûteuses pour la collectivité car porteuses de dépenses conséquentes en infrastructures matérielles souvent lourdes, et si de fait ces politiques sont indubitablement onéreuses du point de vue des dépenses publiques, à la fois dans le court et le moyen terme, il n'en reste pas moins évident que des dépenses efficaces en matière d'aménagement du territoire, et donc une politique optimalement conduite du point de vue de l'aménagement du pays, permet de récolter des fruits bien plus considérables en termes de gains de productivité et de compétitivité sur le long terme.

S'agissant enfin du caractère optimal des politiques d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce est convaincue que, sans véritable vision à long terme qui puisse se décliner en objectifs et actions, et partant sans davantage de culture prospective, le Gouvernement et les forces vives de la nation continueront, comme c'est si souvent le cas, à piloter à vue et il leur sera difficile de prendre les bonnes décisions d'actions présentes concrètes vitales pour le Grand-Duché.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	0

Légende

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objet du présent projet de loi est de modifier la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (nommée ci-après la „Loi“) afin de l'adapter à de nouvelles exigences d'efficacité en matière de conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'en assurer également la cohérence avec les développements légaux et réglementaires les plus récents. L'objectif est principalement de renforcer le rôle de coordination du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire et de garantir l'exécution des options de planification une fois ces dernières arrêtées, le tout afin de rendre plus opérationnelles et plus efficaces les initiatives et actions en la matière.

La présente réforme est à considérer de manière complémentaire avec la réforme en cours de l'aménagement communal et du développement urbain, celle-ci sauvegardant notamment le principe de

l'autonomie communale, en couplant les missions urbaines assignées aux communes tout en tenant compte des grandes orientations de l'aménagement du territoire à l'échelle urbaine et communale.

La Chambre de Commerce considère que la thématique de l'aménagement du territoire est d'une importance cruciale eu égard aux enjeux de développement économique et territorial et, davantage encore, d'un point de vue du développement durable à l'échelle nationale et grand-régionale. C'est la raison pour laquelle elle suit de très près l'ensemble des travaux ministériels qui ont trait à l'aménagement du territoire, à l'aménagement communal et au développement urbain ainsi qu'au développement des infrastructures y relatives et des investissements publics qui en découlent.

Les débuts de l'aménagement du territoire au Luxembourg datent formellement de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, qui a concrétisé l'idée que le Ministre d'Etat Pierre Werner avait exposée devant la Chambre des Députés le 11 février 1969, selon laquelle „*le développement harmonieux de l'équipement national et de l'infrastructure du pays présuppose l'établissement d'un plan d'aménagement du territoire fixant les priorités dans l'espace et dans le temps, tout en prévoyant le financement des travaux à entreprendre. Les initiatives de l'Etat et des communes devront être coordonnées, afin d'éviter un double emploi et d'assurer une affectation rationnelle des fonds publics destinés aux travaux d'équipement et d'infrastructure*“.

Cette loi-cadre a eu le mérite de définir des objectifs, des instruments et des moyens à mettre en œuvre en la matière, parmi lesquels, entre autres, les programmes directeurs, les plans d'aménagement global ou partiel et les parcs naturels. Avec le recul, il est un fait que les instruments précités, malgré leur intérêt, n'ont pas atteint tous les objectifs visés. La loi du 20 mars 1974 n'a pas porté ses fruits en raison de son caractère sans doute trop général et, peut-être surtout, compte tenu du fait qu'a été sous-estimé le développement socio-économique du pays pour les années qui allaient suivre l'adoption de la loi. C'est d'ailleurs du point de vue de la Chambre de Commerce une constante plus que regrettable en matière d'aménagement du territoire que le décalage pour ainsi dire systématique entre planification envisagée et fondée sur des hypothèses rapidement obsolètes et développement réel de l'économie, a fortiori lorsque ce dernier apparaît fulgurant (comme ce fut le cas pour le Grand-Duché depuis près de 25 ans). Il est un fait qu'entre l'élaboration du programme directeur, qui constitue en soi un ensemble de lignes directrices d'orientation stratégique, et la mise en œuvre attendue des plans sectoriels et des POS, les hypothèses de planification ayant fondé la déclinaison des plans directeurs dans leur dimension opérante et dans leur cohérence (hypothèses de l'IVL) n'ont plus aucune portée réaliste depuis 2003-2005. La Chambre de Commerce invite donc à réviser le programme directeur et à réactualiser dans la foulée, à l'aune d'hypothèses et de constats réalistes en lien avec le Grand-Duché des années 2010, les plans sectoriels, comme d'ailleurs le projet de loi le permettra à l'avenir.

Dès la fin des années 1980, le gouvernement a voulu aller plus loin et réviser la loi de 1974, dans la mesure où il importait de „*rehausser le rôle de l'aménagement du territoire comme expression spatiale des politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques et de lui assigner une tâche plus importante en matière de planification socio-économique des régions, de coordination, voire d'arbitrage politique*“³. Les constats critiques de la politique d'aménagement du territoire résultant de la loi de 1974 ont débouché sur une réflexion approfondie de la problématique afférente pour aboutir à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, laquelle était censée apporter un nouvel élan dans le cadre légal national. Ladite loi a jeté les jalons des efforts publics qui allaient être produits tout au long des années 2000 et visait, plus que la précédente, un développement harmonieux et équilibré du territoire luxembourgeois.

Enjeux, objectifs et cadre légal actuel en matière d'aménagement du territoire

Les questions d'aménagement du territoire sont cruciales dans la mesure où elles sont par nature structurelles, structurantes, le plus souvent coûteuses et engageant sur le long terme. Les problématiques y relatives sont du reste multiples (liées aux questions de transports, de développement rural et urbain, de développement d'activités économiques, de communication, de protection de l'environnement, de logement...) et impliquent de toute évidence, d'un point de vue „gouvernance“, une forte dimension intégrative, à plus forte raison dans un pays de petite taille. La stratégie d'aménagement du territoire adoptée par le Luxembourg depuis plus de 10 ans suppose la prise en compte d'aspects réglementaires,

³ Voir la déclaration programmatique du gouvernement du 24 juillet 1989.

mais aussi d'aspects de gouvernance ainsi qu'une dimension „organisationnelle“ et de mise en œuvre effective et concrète de la planification.

La Chambre de Commerce souligne que, s'agissant des aspects réglementaires, de nombreuses sources législatives doivent être prises en compte, certaines d'entre elles ayant un caractère particulièrement structurel. Citons à cet égard au moins trois lois et deux projets de réforme réglementaire qui ont ou auront des conséquences structurelles sur l'aménagement du territoire.

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire constitue la base légale des politiques d'aménagement de territoire et fait l'objet d'une révision par le biais du projet de loi sous avis. Elle définit notamment les éléments matériels de la matière au sens juridique ainsi que les instruments de planification qui rendent concrète la politique publique en matière d'aménagement du territoire. Cette loi a déjà fait l'objet de modifications à la marge.

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain régit, comme son titre l'indique, l'ensemble de la matière ayant trait aux éléments matériels et aux instruments de planification des programmes d'aménagement qui incombent aux communes. Cette loi a été révisée en 2005 et fait l'objet de nouvelles modifications depuis 2009 (projet de loi qui doit prochainement être voté). La Chambre de Commerce a rendu son avis afférent le 1er juin 2010.

La Chambre de Commerce tient ici à souligner que l'aménagement du territoire, pris stricto sensu, relève donc au moins directement des deux lois précitées. A cet égard, elle rappelle que, „dans son avis du 14 juillet 2000 concernant le projet qui est devenu la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat avait déjà suggéré de suivre l'exemple du législateur belge et de fondre dans un seul et même texte légal l'ensemble des instruments et procédures relatifs à la planification territoriale et à l'aménagement du territoire (doc. parl. No 4486). Or, le législateur n'a pas voulu s'engager dans cette voie, et il a maintenu des lois distinctes pour l'aménagement du territoire (loi du 21 mai 1999), pour l'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004) et pour la protection de la nature et des ressources naturelles (loi modifiée du 19 janvier 2004)“. La Chambre de Commerce reviendra plus loin dans son avis sur cet aspect.

La troisième source législative à considérer est la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁴ qui a transposé en droit national la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, l'objectif de la législation européenne est „de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement à travers leur soumission à une évaluation environnementale“. Or tous les instruments de planification inhérents à la loi de 1999 portant sur l'aménagement du territoire „tombent sous le champ d'application de [la loi de 2008 précitée]“. C'est la raison pour laquelle la Loi doit être modifiée en fonction de ces dispositions d'inspiration communautaire.

Quatrième source législative à prendre en compte dans la présente réforme: le projet de loi évoqué précédemment, nommé projet de loi portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de 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. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation.

Enfin, la Chambre de Commerce mentionne le projet de loi portant création des communautés urbaines. Ce dernier a donné lieu à un avis du Conseil d'Etat du 23 février 2010 et porte sur l'organisation territoriale du Grand-Duché en donnant la possibilité aux communes du territoire national de s'organiser et de se regrouper en fonction des compétences locales à développer et des objectifs de

4 Voir également la loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. Modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

production de biens publics qui sont visés par les pouvoirs publics locaux. Le projet de loi introduit comme nouvel instrument l'intercommunalité, instrument proche dans sa conception à son équivalent français. Dans cette optique, l'avis afférent du Conseil d'Etat indique que „*la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement est axée prioritairement sur une meilleure structuration de la dynamique spatiale de la capitale et de sa périphérie, sur la revalorisation à des fins d'aménagement spatial des friches industrielles du Bassin minier et sur le projet de faire d'Ettelbruck et de Diekirch et de leurs environs une nouvelle agglomération urbaine (Nordstad), censée devenir le pôle d'attraction majeur de la partie septentrionale du pays (...). La communauté urbaine est censée faciliter la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire (...) en assurant „un développement intégré, équilibré et durable de ces zones urbaines motrices et donc structurantes du pays“*. Toute réforme de la législation portant sur l'aménagement du territoire doit par conséquent tenir compte des dispositions en matière de réforme territoriale. Il est par conséquent essentiel pour la Chambre de Commerce d'avoir à l'esprit cette réforme et, le cas échéant, de s'assurer de la cohérence et de la complémentarité des législations en question, tout du moins d'éviter que toutes les réformes précitées ne s'enchevêtrent pour créer un cadre réglementaire inefficace et particulièrement lourd du point de vue procédural et administratif.

Il est utile, aux yeux de la Chambre de Commerce, de rappeler les objectifs poursuivis par la Loi, conformément à son article 1er, à savoir „*le développement du territoire en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. [L'aménagement du territoire] a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles (...). [II] contribue et participe (...) à l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et à la protection des paysages; à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines; à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier; au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel; à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale; à la protection de la population et des biens contre les risques naturels“*.

S'agissant de l'aspect „gouvernance“ de l'aménagement du territoire, il importe de revenir sur les dispositions de la Loi. Cette dernière contient 9 chapitres qui énoncent les définitions, les objectifs et les moyens de la politique d'aménagement du territoire (chapitre 1) ainsi que les instruments de planification en la matière (programme directeur, plans directeurs régionaux et sectoriels, plans d'occupation du sol aux chapitres 2, 3 et 4). Il s'agit également, à travers ladite loi, de décrire les effets des différents plans les uns par rapport aux autres (chapitre 5), de même que certains instruments matériels au sens juridique (expropriation et indemnisation au chapitre 6) et les organes de l'aménagement du territoire (chapitre 7). Les dispositions pénales, abrogatoires et transitoires figurent quant à elles aux chapitres 8 et 9.

10 ans d'aménagement du territoire depuis la loi du 21 mai 1999

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire consacre le rôle crucial du programme directeur, instrument principal de planification en la matière qui, selon l'article 4 de la Loi, „*constitue la synthèse des programmations sectorielles des départements ministériels dont il assure la coordination dans le cadre des objectifs (...). [II] arrête les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures principales à prendre en vue de leur réalisation“*. Cet instrument a un caractère normatif arrêtant les orientations et les objectifs du Gouvernement.

La Loi a remplacé, comme cela est rappelé dans l'exposé des motifs, certains des instruments instaurés par la loi de 1974 précitée, en l'espèce le plan d'aménagement partiel (PAP) et le plan d'aménagement global⁵ (PAG), par les instruments en vigueur actuellement, à savoir les plans directeurs

⁵ Ces instruments étaient définis dans la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Voir par exemple à l'article 14: „*par dérogation à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, chaque commune est tenue d'établir un projet d'aménagement partiel ou global couvrant l'ensemble de son territoire, cela dans un délai maximum de trois ans à partir de l'approbation du programme directeur par le Gouvernement en conseil pour autant qu'elle ne dispose pas encore d'un tel projet. Chaque projet fixe pour le moins l'affectation générale des diverses zones du territoire communal“*.

(sectoriels et régionaux) et les plans d'occupation du sol (POS). L'intérêt de cet apport, outre de permettre l'arrêt de la confusion de terminologie entre PAP et PAG, a été de donner un caractère obligatoire auxdits instruments de planification.

Concernant la mise en œuvre de la loi de 1999, il faut distinguer plusieurs niveaux selon les instruments utilisés. D'abord en ce qui concerne le programme directeur défini plus haut, les actions entreprises ont été longues. Il s'est agi, dans la foulée du vote de la Loi, d'élaborer un projet de programme directeur d'aménagement du territoire (en mai 1999) dont la procédure de consultation a été lancée en avril 2000 auprès des communes. Passé les étapes de consultations auprès des organes légalement compétents et la déclaration ministérielle y relative en mars 2003, le programme directeur a été adopté le 27 mars 2003.

Les plans directeurs, qu'ils soient régionaux ou sectoriels, primaires ou secondaires, sont des instruments de coordination interministérielle qui précisent et rendent opérationnel (car eux-mêmes obligatoires) le programme directeur. Ils intègrent, selon leur périmètre d'action (région, secteur), les options d'aménagement, le cas échéant les programmations sectorielles, à l'échelle nationale et communale (cf. article 7 de la Loi). Il convient de distinguer entre les plans dits „primaires“ et ceux dits „secondaires“. Seuls des plans secondaires ont jusqu'à présent été mis en œuvre⁶, que ce soit en ce qui concerne les stations de base pour les réseaux de télécommunications mobiles, les établissements Seveso et les décharges pour matières inertes.

La mise en œuvre est plus lente s'agissant des plans directeurs sectoriels primaires. 4 ont été identifiés comme étant crucialement structurants. Le plan sectoriel „Transport“ a été soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet. Les débuts de son élaboration remontent à 2002, parallèlement à l'IVL⁷ dont il représente la forme réglementaire. Il est le fruit, à l'époque, d'un travail commun entre le ministère de l'aménagement du territoire, le ministère des transports, le ministère des travaux publics et celui de l'environnement. Le plan sectoriel „Grands ensembles paysagers et forestiers“ a également été soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet. Il résulte des travaux relatifs au Plan national pour un Développement durable et, dans ce cadre, „ *vise la désignation des zones de restriction en matière de développement urbain et d'infrastructures de transport, compte tenu des orientations et priorités de développement définies par l'IVL* “ (voir exposé des motifs). Ses débuts datent d'une étude préliminaire finalisée en 2005 ainsi que des travaux préparatoires liés au Plan national pour la Protection de la Nature prévu par la loi de 2004 sur la protection de la nature. Il est le fruit d'un travail commun entre le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, celui de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture et du Tourisme.

Le plan sectoriel „Logement“ apparaît quant à lui explicitement dans le programme gouvernemental de 2004. Son élaboration a démarré en septembre 2005 par la constitution d'un groupe de travail comprenant pour l'essentiel des représentants du ministère des Classes moyennes, du tourisme et du logement et du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il doit, au terme de ce processus rassembler notamment, des règles de base pour atteindre des objectifs d'une politique du logement qui se veut active⁸ ainsi que des dispositions que les communes sont en charge de respecter et de concrétiser lors de l'application des instruments de planification pour ce qui relève de leurs compétences (aménagement communal). Un avant-projet de ce plan sectoriel a été présenté le 4 mai 2009. Le 4e plan sectoriel, auquel la Chambre de Commerce s'intéresse particulièrement, a trait aux „Zones d'activités économiques“. Ce plan, recommandé au départ par l'IVL, doit rendre compte des options de planification en termes de zoning industriel et de localisation des entreprises et commerces selon une approche

6 Ils ont été déclarés obligatoires par règlement grand-ducal: il faut rappeler que la procédure de mise en œuvre comporte maintes étapes, notamment des procédures de mise en place de groupe de travail, de consultations auprès des communes, d'avis de la part des organes compétents au niveau national (Conseil supérieur pour l'Aménagement du territoire, Comité interministériel pour l'Aménagement du territoire, Conseil d'Etat), des actes législatifs ...

7 Le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL) n'est en soi pas un instrument commandé par la Loi. Il doit toutefois être cité dans la mesure où, faisant directement suite au programme directeur, il est un outil pour en atteindre les objectifs. D'une part, cet outil sert à opérer des choix entre possibilités de développement et, par ailleurs, il aide à coordonner les plans sectoriels ainsi que tous les plans à visée régionale et communale.

8 A cet égard, les domaines d'action retenus par le groupe de travail sont les suivants: „*développer l'habitat de manière spatiale et régionale, activer le foncier et renforcer l'efficacité de son utilisation, imposer des types de construction durables d'un point de vue écologique et d'utilisation rationnelle du foncier, augmenter la construction de logements et garantir l'accès à un logement abordable, permettre une coordination et communication améliorée*“ (voir exposé des motifs du projet de loi sous rubrique).

régionale et des analyses précises de l'offre et des besoins des acteurs économiques. Les travaux y relatifs ont été entamés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (rejoint par la suite par le ministère de l'économie et du commerce extérieur), lequel a collecté des données sur l'inventaire des zones d'activités. Il s'est agi également d'intégrer ces données dans le système d'information géographique. L'avant-projet a été présenté le 23 mars 2009. Entre-temps le pacte logement (loi du 22 octobre 2008) est entré en vigueur avec des orientations parfois fort divergentes par rapport aux éléments connus de l'avant-projet du plan sectoriel „Logement“. La Chambre de Commerce regrette profondément cette situation, provenant notamment du retard pris pour l'élaboration de ce plan sectoriel.

Les plans d'occupation du sol (POS) sont des instruments d'aménagement portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée (cf. article 11 de la Loi). Ces plans, élaborés et validés au niveau gouvernemental, sont par nature conformes aux options du programme directeur, lesquelles sont fixées en détail par les plans sectoriels. Il existe deux exemples de ce type de plan. Premièrement, le POS „Aéroport et environs“, qui a vocation à réviser le plan d'aménagement partiel du même nom (appellation de la loi afférente de 1974), a été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal le 17 mai 2006, et ce après une procédure de plus de 6 ans depuis l'initiative gouvernementale et en passant par l'enquête publique auprès des communes concernées et l'étape réglementaire. En deuxième lieu, le POS „Campus scolaire Tossebiérg et environs“⁹, qui découle directement du plan directeur sectoriel „Lycées“, a été lancé en 2006 et a été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal le 13 mai 2008.

Insuffisances de la loi actuelle selon les auteurs du projet de loi

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous rubrique mettent en exergue certaines préoccupations que le projet de loi entend pallier.

La première a trait au rôle insuffisamment effectif et efficace du ministre en charge des politiques publiques visées en termes de coordination des actions entreprises ou à mener, au regard en particulier de l'élaboration des plans directeurs et de la mise en œuvre de l'IVL. En effet, il est à souligner et à regretter qu'aucun des plans dits „primaires“ ne soit encore à ce jour mis en œuvre de manière concrète. Pour y répondre, les auteurs proposent, entre autres, de préciser et de rendre plus contraignantes les dispositions de l'article 2 de la Loi afin de clarifier les compétences du ministre dans l'exécution de cette dernière. Le projet de loi distingue ainsi entre trois niveaux en matière de coordination („rôle de [modération] dans les dossiers concernant l'aménagement du territoire et de [veille] à une application cohérente et uniforme de la politique y relative arrêtée et au respect des dispositions légales“), d'initiative (notamment pour mettre en œuvre les options fixées dans le programme directeur) et de décision.

La deuxième préoccupation, à laquelle entend répondre le projet sous avis, relève des garanties de l'exécution des options de planification une fois que ces dernières sont définitivement actées et validées. En effet, il n'est pas tout de préciser les options de planification dans le cadre des plans sectoriels; encore faut-il disposer des moyens législatifs adéquats pour les exécuter. Or la Loi ne consacre jusqu'à présent qu'un seul moyen principalement, à savoir la procédure d'expropriation. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, ladite procédure n'a à ce jour „pas trouvé d'application concrète“. Ces derniers soulignent tout particulièrement les difficultés d'appliquer la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ils en tirent la conclusion qu'il faut compléter l'instrument d'expropriation, certes pertinent pour œuvrer dans l'intérêt général et, aspect crucial, utilisable en dernier recours seulement, par l'introduction notamment du droit de préemption pour l'Etat, de la constitution de réserves foncières ainsi que d'un instrument de détermination de la valeur des terrains. En cela, le projet de loi sous rubrique a un intérêt évident aux yeux de la Chambre de Commerce qui demeure critique par rapport à ce type d'instrument. L'enjeu en la matière n'est pas d'ordre théorique, mais surtout de garantir le caractère effectivement opérant des dispositions y relatives.

⁹ L'objet dudit POS est rappelé dans l'exposé des motifs, à savoir „définir l'affectation des fonds nécessaires à la réalisation d'un campus scolaire composé de l'école européenne 2 et de ses bâtiments connexes, réserver des terrains de réserve en vue d'une éventuelle extension de l'école européenne 2 et du lycée technique Josy Barthel, définir les couloirs nécessaires à la réalisation des voies d'accès et au réaménagement de la route nationale entre Bertrange et Mamer, préserver une coupure verte à destination agricole entre le campus scolaire et la limite de l'agglomération de la Commune de Bertrange“.

Le projet de loi sous rubrique entend, selon ses rédacteurs, également améliorer la procédure de modification des plans directeurs, lesquels doivent par nature se caractériser par une souplesse suffisante, y compris dans le temps. Or les modifications des plans directeurs sont tributaires actuellement de procédures légales, souvent trop lourdes et trop longues qui conditionnent à la fois une inertie évidente dans l'action publique visée et un coût de cette inertie. Il importe de remédier à cela en allégeant et en simplifiant lesdites procédures, en l'espèce par l'introduction d'un principe de suivi souple des plans directeurs, lorsque cela est possible.

Compte tenu des impératifs de cohérence de l'ensemble de la législation luxembourgeoise, il est nécessaire de mettre en accord et en cohérence les instruments de planification prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004, laquelle est d'ailleurs, faut-il le rappeler, en cours de modification à l'heure de la rédaction du présent avis de la Chambre de Commerce. Les enjeux en la matière relèvent à la fois de la nécessité de garantir aux communes une autonomie et une capacité de déterminer et d'agir au niveau local en la matière compte tenu des besoins en biens publics locaux et d'avoir un cadre réglementaire cohérent, opérant et efficace en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, les rédacteurs du projet sous rubrique disent vouloir inscrire ledit projet en cohérence avec les dispositions récentes de la réglementation du Luxembourg en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des différents projets, plans et programmes, répondant ainsi aux exigences communautaires y relatives. L'exposé des motifs indique à cet égard que „*la directive 2001/42/CE impose (...) aux Etats membres d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices appropriées*“.

La Chambre de Commerce entend formuler des observations quant au projet de loi sous rubrique selon les enjeux contenus dans les chapitres de la loi de 1999.

Clarification des définitions et objectifs en matière d'aménagement du territoire et renforcement des moyens y relatifs

S'agissant du chapitre qui rassemble les dispositions légales ayant trait aux définitions, objectifs et moyens en matière d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce se rallie aux rédacteurs du projet de loi. Les politiques publiques en la matière doivent nécessairement faire l'objet d'une coordination optimale qui n'est de toute évidence pas encore une réalité dans le cadre de l'actuelle loi régissant l'aménagement du territoire. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait: la première est que l'aménagement du territoire renvoie à une multitude de dimensions de l'action publique, ces dernières étant à la fois géographiques et spatiales, matérielles et intangibles, légales et durables. La seconde, et la principale aux yeux de la Chambre de Commerce, relève de l'imprécision des compétences du ministre qui a dans ses attributions l'aménagement du territoire.

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire avait en son temps pour objectif de permettre au ministre ayant en charge la politique d'aménagement du territoire de recevoir la communication de la part des autres départements de toutes les informations dont il avait besoin pour mener à bien ses tâches. En cela, la Loi explicitait la mission de coordination du ministre.

Au terme de la précédente législature, la critique principale de la Chambre de Commerce résidait dans le fait que le point stratégique de la législation, c'est-à-dire son rôle de coordination au sein d'un seul ministère, n'était pas mis en œuvre de façon satisfaisante. Avec la création d'un ministère du développement durable et des infrastructures, l'approche horizontale de la politique de l'aménagement du territoire trouve davantage de cohérence. Cette politique doit devenir un ressort global du Gouvernement dans son ensemble (tout comme la réforme administrative devrait l'être). Ainsi, il faudrait qu'au sein de chaque ministère, une personne soit responsable de la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire du Gouvernement, et ceci en liaison directe avec la direction de l'aménagement du territoire, qui assure la fonction de coordination et de secrétariat.

A côté de la coordination horizontale, l'aménagement du territoire tombe aussi sous la responsabilité des autorités locales; la coordination verticale entre le Gouvernement et les communes joue par conséquent un rôle prépondérant dans le caractère opérationnel de l'aménagement du territoire. La Chambre de Commerce constate que ces deux types de coordination font défaut actuellement.

Dans le cadre de la loi de 1999, le ministre en charge des politiques d'aménagement du territoire est censé examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence en la matière. Toutefois, ses

moyens d'action ne sont pas identifiés clairement. C'est en cela que le projet de loi sous rubrique est susceptible d'apporter des améliorations:

- d'abord en définissant à nouveau les objectifs de l'aménagement du territoire, en incluant notamment une nouvelle disposition à l'article 1er qui a trait à „la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales“;
- ensuite en permettant une implication plus directe du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire, et ce bien plus en amont dans les phases d'élaboration des projets de planification lancées par les autres ministères et les administrations communales; à cet égard, la Chambre de Commerce ne peut que soutenir l'objectif, dans le projet de loi, d'inclure des dispositions qui favorisent la clarification de la gouvernance gouvernementale dans les cas de désaccord entre ministères „sectoriellement“ compétents au sujet de tel ou tel projet d'aménagement; en l'espèce, le ministre du développement durable et des infrastructures serait censé le cas échéant produire un rapport qui donnerait lieu au final à une décision prise en Conseil de gouvernement;
- en supprimant, dans la mesure où la nouvelle gouvernance y relative l'impose, le comité interministériel de l'aménagement du territoire; le rôle du Conseil supérieur pour l'aménagement du territoire est ainsi consacré, affirmé et renforcé.

Le programme directeur

Le chapitre 2 de la loi en vigueur concernant l'aménagement du territoire porte sur la définition de l'instrument principal en la matière, c'est-à-dire le programme directeur. Ce dernier constitue le cadre de référence pour l'ensemble des mesures de planification du département de l'aménagement du territoire (DATer).

La Chambre de Commerce salue que les dispositions du projet de loi élargissent les champs d'action du programme directeur, en cohérence avec les dispositions relatives aux objectifs et aux moyens de l'aménagement du territoire. Cela s'opère notamment par la suppression de termes de définition trop restrictifs. Par ailleurs, les dispositions du chapitre 2 du projet de loi précisent la procédure d'élaboration, de modification et d'adaptation du programme directeur, en consacrant notamment le rôle d'un groupe de travail qui assiste le ministre en la matière. La Chambre de Commerce doit néanmoins critiquer la composition de ce groupe de travail, lequel n'inclut que „des représentants des ministères et des administrations de l'Etat“. Du point de vue de la Chambre de Commerce, il est regrettable que des acteurs privés du monde de l'entreprise, voire les chambres professionnelles patronales, ne puissent apporter leur compétence et leur analyse dans l'élaboration de plans de planification, alors que les entreprises sont parmi les principaux agents censés conditionner et, le cas échéant, tirer parti du développement des infrastructures inhérentes aux planifications. Il est clair aux yeux de la Chambre de Commerce que les instruments de planification d'envergure et d'origine nationales (en particulier les plans sectoriels et les POS) doivent indubitablement être prioritaires dans leur application par rapport aux instruments de niveau communal (PAG et PAP). Il n'en est pas moins évident que, dans un souci de mise en cohérence et d'efficacité de mise en œuvre à tous les niveaux d'action, la participation en amont des communes à l'élaboration des plans directeurs de niveau national pourrait être un gage de cohérence et d'efficacité.

Les dispositions du présent projet de loi sont en outre susceptibles d'accélérer les périodes de consultation inhérentes à la procédure d'élaboration, respectivement de modification, du programme, des plans directeurs et des POS. C'est la raison pour laquelle le projet permet de solliciter l'avis du Conseil supérieur d'aménagement du territoire sans prise de position préalable de l'un ou l'autre des acteurs ou organes nationaux. Un délai de 3 mois est défini dans le projet, au-delà duquel la procédure d'élaboration de la planification se poursuit.

La Chambre de Commerce souligne toutefois que, en vue de rendre plus opérant le programme directeur, c'est-à-dire dans une optique de plus d'opérationnalité des instruments de planification obéissant à ce programme, il serait peut-être souhaitable de donner audit programme un caractère obligatoire du point de vue réglementaire et donc un statut juridique plus précis. Il est en effet regrettable que l'instrument principal de l'aménagement du territoire n'ait en réalité „aucune portée juridique¹⁰“. Aussi n'est-il pas illégitime de lier une partie du constat d'inefficacité et, tout du moins

¹⁰ Voir jugement afférent du Tribunal administratif du 4 février 2010.

d'inertie, de la politique d'aménagement du territoire au déficit du programme directeur en termes de valeur juridique et de caractère obligatoire.

Renforcement du caractère opérationnel des plans directeurs régionaux et sectoriels

Comme l'exposé des motifs l'indique, „à l'heure actuelle, trois plans directeurs sectoriels ont été déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. Leur élaboration a pris entre 4 et 6 ans“. Du reste, la Chambre de Commerce souligne qu'on ne parle pas ici des plans dits „primaires“, lesquels ont, d'un point de vue développement économique et développement durable, un caractère bien plus crucial et structurel. Leur mise en œuvre longue et trop lente est, sinon un handicap, du moins un frein pour le développement économique et durable national. De ce point de vue, la Chambre de Commerce accueille favorablement la clarification de la portée juridique des instruments d'aménagement sectoriels et régionaux, selon une hiérarchisation des mesures préconisées par ces instruments, à savoir les prescriptions, les directives et les recommandations. Ladite hiérarchisation, loin de complexifier le cadre juridique, est de nature, selon la Chambre de Commerce, à clarifier les normes et les obligations y afférentes.

Amélioration de l'articulation entre les instruments de planification territoriale et les instruments de l'aménagement communal

La réglementation en matière des plans d'aménagement général (PAG) des communes doit évoluer avec les modifications apportées à la loi relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Le projet de loi sous avis introduit des dispositions qui interdisent des adaptations ou des modifications des plans d'aménagement général de la part des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions d'un projet de plan directeur. En cela, le projet de loi vise à optimiser l'articulation entre plans directeurs et PAG communaux. Mais l'enjeu est également de compléter et de préciser le contenu et la portée des plans directeurs afin de faciliter leur intégration dans la planification communale. Il y a, du point de vue de la Chambre de Commerce, un enjeu très important pour faire de l'articulation entre les instruments de planification un exercice réussi d'intégration des règles afférentes, et non pas un ensemble de points d'opposition légale qui alourdisent les procédures et deviennent des coûts pour les acteurs de l'aménagement territorial et la société luxembourgeoise toute entière.

Dans ce contexte la Chambre de Commerce s'interroge sur un nombre optimal d'instruments de planification territoriale ou communale et demande donc au législateur de se poser la question de l'utilité de tous les instruments, tout du moins de la nécessité d'adopter une terminologie par trop complexe.

Clarification de la nature des effets des plans nationaux et des plans locaux

Concernant le chapitre dédié aux effets des plans de planification élaborés au niveau gouvernemental, les nouvelles dispositions relèvent uniquement d'un changement de titre dudit chapitre, lequel s'intitulerait désormais „Mise en œuvre du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“. D'après la Chambre de Commerce, cette adaptation apporte une clarification sur la nature des effets que les plans en question sont censés produire et sous-tend une dynamique de la mise en œuvre qui peut paraître faire défaut depuis bien longtemps.

Expropriation et indemnisation

Le chapitre intitulé „Expropriations et indemnisations“ est central dans la Loi. C'est lui qui définit les instruments qui sont censés garantir l'exécution des options de planification qui sont retenues. L'expérience montre toutefois que c'est là l'un des aspects de faiblesse principaux eu égard à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.

Les modifications du présent projet de loi consistent à compléter l'arsenal des outils réglementaires permettant le cas échéant de rendre effectives les options de planification. En l'occurrence, le projet de loi propose de „restructurer“ ce chapitre et ajoute aux procédures d'expropriation (avec le cas échéant des possibles indemnisations) des dispositions relatives à l'exercice par l'Etat d'un droit de préemption, des dispositions rendant possible la constitution de réserves foncières ainsi que des dispo-

sitions encadrant l'exercice de détermination de la valeur foncière. Les instruments ainsi intégrés n'appellent pas d'opposition formelle de la part de la Chambre de Commerce qui, même si elle demeure foncièrement attachée au respect du droit de propriété, a conscience de la nécessité impérieuse, selon la poursuite de l'intérêt général, d'avoir recours à ce type d'instrument.

La Chambre de Commerce pose toutefois la question d'une révision des dispositions relatives à l'expropriation. L'enjeu est pour elle de donner tout son poids et son importance à la fois au principe et au droit de propriété privée ainsi qu'à des instruments qui, dans le respect des principes d'expropriation et d'intérêt général, rendraient possibles des logiques de négociation, respectivement le cas échéant d'échanges de terre entre propriétaires et Etat et communes, tout du moins de juste compensation de l'expropriation. En outre, la Chambre de Commerce souligne son opposition à une utilisation systématique de l'instrument d'expropriation qui, selon elle, doit être réduit à un nombre limité de cas où est engagé de manière claire l'intérêt général. De ce point de vue, elle verrait d'un œil favorable un usage de l'instrument restreint au seul POS, et non pas à un usage généralisé à travers tous les instruments possibles de planification. En effet, le POS, au sens du projet de loi sous rubrique, est „*un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée (...). Il indique les zones et arrête avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés (...)*“. De ce point de vue, la Chambre de Commerce préfère appliquer les instruments d'exécution de la planification relatifs à la définition des droits de propriété en matière foncière à ce seul type d'instrument de plan, compte tenu du fait que c'est également le POS qui comporte le plus de détails et de précision dans la définition des aires d'aménagement.

La Chambre de Commerce ajoute qu'elle est d'autant plus attentive à la question du droit de propriété à travers le présent projet de loi qu'elle a eu l'occasion de fustiger ce qu'elle considère comme une remise en cause de celui-ci à travers son avis du 1er juin 2010 relatif au projet de loi portant sur l'aménagement communal et le développement urbain¹¹.

De manière générale, il serait opportun, à l'occasion de la modification de la loi envisagée, de donner au mécanisme du droit de préemption plus de transparence et davantage d'opérationnalité, en commençant par clarifier les usages qui peuvent en être faits selon les acteurs concernés (Etat, communes, Fonds pour le développement du logement et de l'habitat) et selon les objectifs visés en termes de politiques publiques (définition de zones d'activités, de zone de logement, de zone de développement d'infrastructures en tous genres – transport, éducation –, etc.). La Chambre de Commerce constate qu'il n'existe pour l'heure pas d'informations disponibles sur l'exercice effectif du droit de préemption. Il importe de rappeler que le droit de préemption constitue en soi une entorse majeure dans le droit de propriété privée qui, dans le cas où la Loi était finalement modifiée, serait régie par celle-ci ainsi que la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Il incombe dans ces conditions au législateur de garder une vue d'ensemble lucide, réaliste et pragmatique pour faire le cas échéant de ce possible instrument d'exécution des options de planification un outil opérant et efficace.

La Chambre de Commerce voit l'intérêt pour la puissance publique de constituer des réserves foncières en vue de planifier le cas échéant des aires d'aménagement et, également, pour être en capacité de proposer et de procéder à des échanges de terre vis-à-vis de propriétaires selon une logique d'intérêt général et dans le souci de ne pas léser les acteurs privés. Dans cette visée, il est primordial que la constitution de ces réserves s'opère de façon très équilibrée en raison des risques qu'elle fait peser en termes de dynamique potentiellement excessive des prix immobiliers et en termes également d'obstacles à l'initiative privée de construction de logement ou de développement de nouvelles activités de la part des entrepreneurs, en particulier quand il est avéré que les projets privés en question sont conformes aux principes de développement durable et vont dans l'intérêt du développement national.

¹¹ Concernant la problématique du logement, la Chambre de Commerce considère, s'agissant du projet de loi sur l'aménagement communal, que „*les nouvelles dispositions qui visent les cessions de fonds à la commune (...) constituent une interprétation excessive de l'article 16 de la Constitution selon lequel „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et dans la mesure établis par la loi“. [Elle] estime particulièrement injustifié et potentiellement excessif, le principe d'une indemnisation compensatoire due par les particuliers aux communes, censée intervenir lorsque la cession est inférieure ou égale au quart de la surface totale d'un plan d'aménagement particulier (...)*“.

Recentrage des missions des organes d'aménagement du territoire

Il est à noter que le comité interministériel qui assiste le ministre en charge des questions d'aménagement du territoire est supprimé à travers l'abrogation de l'article 24 de la Loi. Cette disposition donne au Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire toute la responsabilité de conseiller et d'aviser le ministre du développement durable et des infrastructures.

La Chambre de Commerce voit dans cette disposition deux avantages que sont d'abord une restructuration de la gouvernance de l'aménagement du territoire en raison de l'apparition d'un „super ministère“ regroupant les prérogatives d'aménagement du territoire, de fourniture des infrastructures ou liées à l'environnement et rendant de fait inutiles ou plus inefficients des organes de nature interministérielles, certes utiles dans le cadre de la précédente structure gouvernementale, mais qui n'ont plus véritablement raison d'être¹².

Deuxièmement, le recentrage ainsi opéré des missions de conseil en matière d'aménagement du territoire autour du seul Conseil supérieur, ajouté au travail de coopération entre Ministre et groupe de travail relativement à l'élaboration des projets de programmes complémentaires et autres plans nationaux, rend également possible les améliorations par ailleurs additionnelles en matière de simplification et d'efficacité procédurale.

S'agissant enfin du caractère optimal des politiques d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce est convaincue qu'au-delà des dispositions législatives avancées dans le présent projet de loi, il incombe au Gouvernement et aux acteurs économiques du pays d'envisager l'aménagement du territoire sous le prisme désormais incontournable du développement durable, les deux notions étant en vérité pour ainsi dire totalement complémentaires. A cet égard, il importe pour les parties prenantes de ce type de politique de se doter des outils nécessaires pour construire, vu les dimensions coûteuses, structurelles et structurantes de la thématique, une véritable vision du développement du pays, c'est-à-dire à long terme et qui permette de décliner ce développement en objectifs et en actions clairs. De ce point de vue, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter le Gouvernement et les forces vives de la nation à s'imprégner d'une véritable culture prospective, sans laquelle, par défaut d'anticipation des futurs imaginables, souhaitables et en définitive possibles, il leur sera difficile de prendre les bonnes décisions d'actions présentes concrètes vitales pour le Grand-Duché.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

La Chambre de Commerce n'entend pas commenter tous les articles du présent projet de loi. Pour l'essentiel, elle rejoint les commentaires formulés par le Conseil supérieur pour l'aménagement du territoire. Elle se limitera à ceux qui, à ses yeux, ont un intérêt crucial eu égard aux considérations d'intérêt économique général.

Concernant les articles 2 et 3

Deux éléments apparaissent à l'article 2 du projet de loi sous avis. Le premier a trait à clarifier et préciser la mission de coordination qui incombe à l'aménagement du territoire, et ce par l'introduction de la disposition suivante: „l'aménagement du territoire contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et communale, (...) (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale (...)“. La Chambre de Commerce est favorable à une telle disposition qui vise à définir et préciser l'envergure et l'échelle des projets et politiques publiques dont le ministre est en charge. Elle souligne en particulier la pertinence à prendre la mesure de la nécessité d'inclure objectivement la dimension transfrontalière et interrégionale dans le champ d'action de la loi remaniée sur l'aménagement du territoire. En la matière, en effet, il incombe aux pouvoirs publics de construire une vision de l'organisation spatiale du territoire et, compte tenu de l'évolution du développement du Grand-Duché depuis plus de vingt ans. Il est un fait que l'échelle de la Grande Région est devenue incontournable et structurante du développement national, notamment eu égard aux questions de mise

¹² Aux termes du programme gouvernemental, la politique d'aménagement du territoire devient la prérogative du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Dans la structure ministérielle de l'ancien gouvernement (2004-2009), elle appartenait au Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

en place et de développement des infrastructures, surtout les infrastructures physiques et matérielles (voir les problématiques de planification, en particulier d'ouvrages de transport et liés à la mobilité des acteurs économiques).

Le second élément consiste en l'insertion à la fin de l'article 1er de la loi de 1999 de la disposition suivante: „(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales“. Cette disposition correspond à la mise en conformité de la législation encadrant l'aménagement du territoire avec les exigences en matière environnementale qui découlent des dernières réglementations en la matière (loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement transposant la directive 2001/42/CE afférente). La Chambre de Commerce ne peut que prendre acte de cette prise en compte nécessaire qui inscrit le projet de loi sous avis dans une logique de développement durable à travers sa dimension environnementale.

Dans la même veine que précédemment souligné, l'article 3 met en exergue l'exigence introduite au paragraphe 2 d'inscrire la politique publique d'aménagement du territoire dans une „envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière“. Il faut également, aux yeux de la Chambre de Commerce, souligner que l'adjectif de la disposition réglementaire précitée rappelle la réforme territoriale mise en œuvre relativement à la fusion des communes et au nouveau cadre de l'intercommunalité.

Concernant l'article 6

Cet article précise en particulier la procédure d'élaboration et d'adoption du programme directeur. Ladite procédure est revue dans une optique de simplification administrative dont la Chambre de Commerce ne peut que se féliciter.

La Chambre de Commerce note l'intervention nouvelle d'un groupe de travail qui collabore à l'élaboration du projet de programme directeur (et aux compléments éventuels le cas échéant) ainsi que l'introduction de dispositions relatives à l'intervention du Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire qui rend des avis dans des délais fixés par la loi, en l'occurrence trois mois. De ce point de vue, les dispositions du présent projet de loi vont dans le sens d'une simplification et d'une clarification de la procédure de conception du programme directeur, avec un raccourcissement des délais qu'on ne peut que saluer. La Chambre de Commerce note que la procédure définie à l'article 6 du projet de loi sous avis implique des rôles très clairs des acteurs de l'élaboration et de l'adoption du programme directeur. Il serait néanmoins appréciable de clarifier les modalités de formation du groupe de travail qui assiste le ministre dans la définition des documents de programmation territoriale autrement qu'en indiquant simplement la composition de ce groupe par règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce rappelle ici son attachement à voir participer dans ce type de groupe de travail des acteurs privés, voire des chambres professionnelles patronales ainsi que des représentants des communes, et ce dans un souci de mise en cohérence en amont des instruments de planification qui soit garant à la fois du respect de la primauté des instruments nationaux sur les instruments communaux ainsi que de la prise en compte des préoccupations communales relatives aux questions d'aménagement des communes.

Concernant l'article 8

L'article 8 corrige un oubli de la loi de 1999, à savoir qu'il précise à juste titre que plans directeurs et plans d'occupation du sol sont tous deux des instruments qui, ayant chacun une existence propre (notion d'autonomie), rendent opérationnels et effectifs le programme directeur. Comme cela est indiqué dans le commentaire des articles, „*cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relatives aux plans d'occupation du sol*“.

Concernant les articles 9 à 12

Il s'agit dans les articles précités de préciser et de compléter les procédures d'élaboration des plans directeurs (régionaux et sectoriels). La Chambre de Commerce ne s'oppose pas aux dispositions telles qu'elles apparaissent dans le projet de loi. Elle note que ces dernières sont semblables à celles du programme directeur (collaboration avec le ministre d'un groupe de travail, soumission pour avis auprès du Conseil supérieur, transmission aux communes, fixation de délais).

La Chambre de Commerce souligne du reste l'instauration à l'article 8 de la loi de 1999, par l'insertion d'un nouveau paragraphe 7, d'une commission de suivi de chaque plan, en charge de la surveillance

de la mise en œuvre desdits plans. Cette problématique étant au cœur des préoccupations de la Chambre de Commerce, celle-ci ne peut qu'approuver ce type de disposition.

De surcroît, la Chambre de Commerce apprécie que soit introduite, à l'article 10 de la loi de 1999, une distinction entre la procédure de révision et celle de modification ponctuelle des plans directeurs. La logique de simplification des procédures dans le cas de changements mineurs des plans ne peut, du point de vue de la Chambre de Commerce, qu'être bénéfique à la mise en œuvre concrète de ces plans. C'est du moins ce qu'illustre l'expérience de 10 ans d'aménagement du territoire.

L'introduction, enfin, de dispositions qui interdisent des adaptations ou des modifications des plans d'aménagement général de la part des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions d'un projet de plan directeur est à saluer. Il est en effet essentiel, compte tenu de la taille géographique du Luxembourg et de la gouvernance nationale (prise de décision publique répartie entre Etat et communes), que les plans élaborés à l'échelle étatique (régionaux, sectoriels, d'occupation du sol) demeurent prioritaires dans leur „applicabilité“. Ce sont les plans élaborés au niveau communal qui doivent se conformer aux plans d'envergure „nationale“, et non l'inverse.

En la matière, la Chambre de Commerce veut énoncer des arguments auxquels elle adhère facilement. Elle cite volontiers le passage suivant de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) du 9 juin 2010 portant sur le présent projet de loi: „*la coopération dans le domaine du développement spatial ne devrait pas être une voie à sens unique. Si l'Etat veut participer davantage aux décisions prises au niveau communal, il paraît légitime que le secteur communal, quant à lui, soit impliqué plus directement dans le processus d'élaboration des différents plans appelés à mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire*“. De même, la Chambre de Commerce tient à rappeler les arguments suivants du Conseil d'Etat: „*selon l'article 107 de la Constitution, il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune, tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne devant normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels (Cour administrative 22 mars 2007, 22256C). Celles-ci restent dès lors en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal. Si le contrôle que le ministre de tutelle peut exercer sur les actes pris par les communes doit dès lors se limiter en principe à un contrôle de légalité, la jurisprudence administrative admet pourtant qu'il peut comprendre un contrôle d'opportunité dans la mesure où l'aménagement communal s'inscrit dans l'aménagement général du territoire dont la compétence demeure acquise à l'Etat, et qu'il y a dès lors lieu de considérer la matière en question comme rentrant dans la notion de tâche dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales dans le sens de la Charte européenne de l'autonomie locale*“¹³.

Concernant les articles 19 et 20

L'article 19 du projet de loi sous avis définit la poursuite de l'expropriation. De plus, il est introduit dans la Loi un article 20-1 qui institue un droit de préemption au profit de l'Etat qui aide à atteindre les objectifs des plans directeurs et des plans d'occupation du sol. La Chambre de Commerce souligne que ces dispositions sont les mêmes que celles retenues dans la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Elles n'appellent par conséquent pas de commentaire particulier, si ce n'est que l'exercice de l'expropriation exige, dans un Etat de droit tel que le Grand-Duché de Luxembourg, également celui de la préemption. En cela, le projet de loi apporte une amélioration du cadre juridique national, mais le législateur doit s'assurer que le droit de préemption soit utilisé de manière équilibrée comme argumenté supra.

Concernant l'article 21

Il est inséré un article 20-2 dans la Loi qui donne possibilité aux projets de planification d'aménagement élaborés au niveau gouvernemental de „*prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci*“.

¹³ Voir avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 portant sur le projet de loi portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2. de 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. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, „la possibilité de constituer des réserves foncières peut également être trouvée dans la législation luxembourgeoise, à savoir:

- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose dans son article 48: „Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, la conservation de la nature et des ressources naturelles ainsi que l'aménagement général du territoire, les communes, après délibération du conseil communal, et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat institué au chapitre 6 de la présente loi, sur décision de son comité-directeur, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir à la construction de logements à coût modéré.“
- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain consacre dans son chapitre 4 une section aux réserves foncières. Cette faculté de constituer des réserves foncières doit être rendue opérationnelle dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire et généralisée pour la réalisation de tous genres de plans directeurs sectoriels.“

Ce type de disposition est en phase avec l'idée défendue par la Chambre de Commerce à la fois de construire une vision et une stratégie en matière de planification à long terme des aménagements du territoire et de disposer d'un instrument de mise en œuvre, pour le futur, des plans directeurs et des POS. Il est également conforme à l'esprit et aux objectifs du projet de plan sectoriel „Zones d'activité économique“.

La Chambre de Commerce note que, dans le cadre du nouvel article 20-2 de la Loi, c'est le ministre de l'Intérieur qui peut être chargé par le Gouvernement en Conseil de déclencher la procédure prévue dans la loi du 19 juillet 2004 précitée. Certes, les dispositions afférentes paraissent de fait assurer une certaine cohérence entre les lois de 1999 et de 2004, lesquelles encadrent stricto sensu toutes les formes d'aménagement et de planification, aux niveaux national et communal. Toutefois, ces mêmes dispositions mettent en lumière l'exigence, pour mener à bien toute politique d'aménagement du territoire, de faire fonctionner, le cas échéant travailler et faire coopérer les ministres chargés respectivement de l'aménagement du territoire (national) et de l'aménagement des communes. Dans le cas précis des dispositions de l'article 21 du présent projet de loi, c'est le ministre de l'Intérieur et de la Grande Région, et non celui du Développement durable et des Infrastructures, qui est comptable des mesures de mise en œuvre des réserves foncières, respectivement des zones de développement et des zones à restructurer. La Chambre de Commerce s'interroge sur les possibles questions de mise en cohérence des travaux conduits à cet égard par les deux administrations ministérielles, sans exclure que des litiges ne puissent découler directement du cadre législatif ainsi mis en œuvre. Cet argument n'est d'ailleurs pas sans rappeler ceux déjà développés par le Conseil d'Etat: „le Conseil d'Etat avait déjà suggéré de suivre l'exemple du législateur belge et de fondre dans un seul et même texte légal l'ensemble des instruments et procédures relatifs à la planification territoriale et à l'aménagement du territoire (doc. parl. No 4486). Or le législateur n'a pas voulu s'engager dans cette voie, et il a maintenu des lois distinctes pour l'aménagement du territoire (loi du 21 mai 1999), pour l'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004) et pour la protection de la nature et des ressources naturelles (loi modifiée du 19 janvier 2004)“¹⁴.

Concernant l'article 23

L'article 23 du projet de loi sous avis dispose que, „pour la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan (...), il n'est pas tenu compte (...) des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble (...)“. La Chambre de Commerce est consciente que la définition, dans des plans d'aménagement, de zones prioritaires pour développer telle ou telle activité fait courir des risques bien réels et significatifs de spéculation foncière. Car la planification par l'Etat peut conduire certains propriétaires à réclamer des prix supérieurs à ce qu'ils devraient être selon un fonctionnement „normal“ du marché immobilier, „en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir des terrains“ (voir commentaire des articles).

Le projet de loi sous avis introduit une disposition à l'article 23 à même de neutraliser les effets à la hausse ou à la baisse sur la valeur des terrains. Comme l'indique le commentaire des articles, la disposition est similaire à celle introduite par l'article L13-15 du code français de l'expropriation pour

¹⁴ Idem.

cause d'utilité publique. Selon celle-ci, il n'est pas tenu compte, pour fixer la valeur d'un immeuble exproprié, des changements de valeur se produisant depuis le dépôt d'un projet de planification gouvernemental auprès de la commune de la situation de l'immeuble concerné¹⁵. La Chambre de Commerce peut appuyer ce type de disposition.

Concernant les articles 25 et 26

A travers ces articles sont ajoutées des dispositions relatives à l'„évaluation environnementale stratégique“, conformément aux obligations portées par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Consciente des impératifs de développement durable, qui incluent notamment une dimension environnementale qu'il importe désormais de prendre en compte dans l'élaboration et l'amélioration des réglementations, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver le principe de l'insertion desdites dispositions. A condition toutefois, d'abord que l'évaluation environnementale stratégique s'opère sur des bases méthodologiques pertinentes, et, ensuite, que les dispositions ne fassent pas courir le risque d'un surcoût procédural et administratif qu'entraînerait l'obligation d'évaluer tous les plans à l'aune des exigences „environnementales“. Que se passerait-il en effet s'il s'avérait obligatoire de conduire des études d'évaluation concernant le programme directeur d'aménagement du territoire, les plans directeurs sectoriels, les plans d'aménagement général et particulier? En la matière, donc, c'est le pragmatisme qui doit l'emporter et la simplicité qui doit inspirer le législateur.

L'article 26 dispose en outre que ladite évaluation a lieu parallèlement à une consultation des communes concernées par le projet de plan ou de programme. Cette procédure retient les faveurs de la Chambre de Commerce dans la mesure où elle va dans le sens d'un raccourcissement des délais en la matière et, partant, d'une simplification d'ordre procédural.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre remarque à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

¹⁵ Si le changement a été provoqué par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ou par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols, soit encore par la réalisation de travaux publics dans l'enceinte du plan en question dans les 3 ans précédant la procédure de consultation dudit plan (rappel dans le commentaire des articles).

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6124/08

N° 6124⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant
l'aménagement du territoire**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.9.2011)

Par dépêche du 15 mars 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et intégrant les modifications qu'il est proposé d'apporter à celle-ci.

Par courrier du 18 juin 2010, ont été communiqués au Conseil d'Etat les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, suivis, le 10 septembre 2010, par celui de la Chambre des métiers. Par dépêche du 21 janvier 2011, l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire lui a été transmis. Enfin, par celles des 3 février et 12 mai 2011, il a été saisi des avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce.

Le 21 juillet 2010, le ministre du Développement durable et des Infrastructures avait encore, dans une lettre adressée au Conseil d'Etat, soulevé la question de la forme à donner aux règlements grand-ducaux déclarant obligatoires différents plans directeurs sectoriels et mentionnant e.a. l'hypothèse d'une éventuelle modification du projet de loi sous examen, „pour parfaire la base légale“. Dans une autre lettre, transmise au Conseil d'Etat le 24 janvier 2011, le ministre souligne une nouvelle fois les points forts qui, à son avis, sous-tendent la modification en projet avant de rappeler son intérêt de voir le Conseil d'Etat réserver à son avis un traitement prioritaire.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'exposé des motifs joint au projet de loi retrace les antécédents de la loi précitée du 21 mai 1999 et fait état des instruments de planification mis en œuvre depuis l'entrée en vigueur de celle-ci.

Sur base de la loi de 1999, un nouveau programme directeur a ainsi été adopté définitivement par le Gouvernement, le 27 mars 2003.

Côté plans directeurs sectoriels, sont mentionnés ceux relatifs aux „Lycées“, „décharges pour déchets inertes“ et „stations de base pour réseaux publics de communications mobiles“, déclarés obligatoires par des règlements grand-ducaux datés respectivement au 25 novembre 2005, au 25 janvier 2006 et au 9 janvier 2006. L'exposé des motifs signale en outre que quatre autres plans directeurs sectoriels se trouvent en voie d'élaboration et concernent les transports (procédure d'élaboration initiée le 15 janvier 2002), les grands ensembles paysagers et forestiers (procédure d'élaboration initiée le 10 janvier 2003), le logement (procédure d'élaboration initiée le 30 septembre 2005) et les zones d'activités économiques (procédure d'élaboration initiée le 11 septembre 2006).

Par ailleurs, il peut être admis que le Gouvernement n'a pas encore pris une quelconque initiative en matière de plans directeurs régionaux, alors que l'exposé des motifs reste muet sur ce point.

Enfin, pour ce qui est des plans d'occupation du sol, celui intitulé „Aéroport et environs“ a été déclaré obligatoire par un règlement grand-ducal du 17 mai 2006 et celui intitulé „Campus scolaire Tossebiërg“ par un règlement grand-ducal du 13 mai 2008.

Il est encore question dans l'exposé des motifs du concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, en abrégé „IVL“, qui bien qu'étant susceptible de servir d'instrument stratégique pour la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire reste sans effet contraignant, aussi longtemps que les éléments pertinents n'en sont pas repris dans le plan directeur sectoriel „Transports“ en gestation. Le Conseil d'Etat se demande au passage si, avant de ce faire, il ne serait pas opportun d'actualiser les données chiffrées retenues à l'époque de l'élaboration de l'IVL, alors que celles-ci remontent entre-temps à dix ans.

Les auteurs du projet de loi estiment que la modification de la loi de 1999 est nécessaire pour mieux prévenir la spéculation foncière, pour accélérer la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels en préparation et pour améliorer le caractère opérationnel des plans d'occupation du sol qui e.a. „permettront la mise en œuvre pratique de certains éléments clés des différents plans directeurs sectoriels“ (cf. lettre précitée du 19 janvier 2011). Les modifications en projet sont en outre censées répondre à plusieurs autres préoccupations des auteurs, dont le renforcement des compétences du ministre en charge de l'Aménagement du territoire, la simplification des procédures, une meilleure articulation entre les instruments de la planification étatique et les plans d'aménagement communaux ainsi que l'alignement des procédures en matière d'aménagement du territoire et celles prévues par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Avant d'analyser l'approche des auteurs du projet et d'examiner les modifications qu'il est projeté d'apporter à la loi de 1999, le Conseil d'Etat voudrait rappeler une nouvelle fois la recommandation ayant figuré pour la dernière fois dans son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. *No 6023*)¹. Il estime en effet indiqué de codifier la matière de la planification territoriale en fusionnant dans un seul texte normatif l'ensemble des dispositions légales tenant à l'aménagement du territoire au niveau national, tout en veillant par ailleurs à la cohérence avec le cadre légal en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

La volonté des auteurs d'adapter pour les besoins de l'aménagement du territoire les dispositions de la loi précitée du 22 mai 2008 témoigne une fois de plus de cet intérêt. En tout état de cause, le Conseil d'Etat estime qu'il faut se départager de l'approche ayant jusqu'ici sacrifié les avantages d'une législation cohérente et transparente au profit de solutions législatives ponctuelles initiées au rythme de l'apparition de problèmes nouveaux posés par l'application des normes légales en vigueur.

Il faut en effet se rendre à l'évidence que les auteurs de nombreuses initiatives législatives prises au cours des dernières années ne se sont guère souciés de l'impact des normes légales nouvellement introduites. En se limitant au seul projet sous examen, l'on peut citer à titre d'exemples la loi précitée du 22 mai 2008 qu'il est maintenant prévu d'aligner sur la législation en matière d'aménagement du territoire, la possibilité nouvellement prévue en faveur de l'Etat de faire jouer son droit de préemption et de constituer des réserves foncières qui risque d'entrer en concurrence avec d'autres exigences légales, dont fait notamment état l'avis de la Chambre des métiers, le fait d'ignorer la nouvelle dimension que les auteurs du projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux (doc. parl. *No 6517*)² entendent donner à la législation en place ou encore la concordance lacunaire avec le cadre légal de l'aménagement communal et du développement urbain tel qu'il résulte de la récente loi du 28 juillet 2011.

Quant à la conception politique de l'aménagement du territoire, il ne fait pas de doute que l'utilisation du sol et de l'espace dans un pays de petite taille, pour le surplus exposé à une forte progression démographique de la population tant résidente qu'active et soucieux de préserver son niveau et sa qualité de vie exige un développement ordonné de l'activité économique, du tissu urbain et rural ainsi que des infrastructures. Le développement doit en outre tenir compte de la préservation des espaces naturels et du patrimoine culturel tout en restant cohérent avec les choix à intervenir en matière d'aménagement du territoire dans les régions limitrophes de nos pays voisins et tout en s'insérant au mieux dans le tissu des réseaux transeuropéens de transports et d'approvisionnement en énergie.

¹ Avis concernant le projet de loi portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2. de 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. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt même d'une politique d'aménagement du territoire bien conçue et efficace de réserver à l'Etat les instruments légaux permettant d'arrêter les grandes orientations stratégiques, tout en laissant au pouvoir communal une marge d'appréciation suffisante pour transposer celles-ci conformément à l'intérêt local.

En considération du souci des auteurs du projet de loi sous examen de donner à l'Etat les moyens appropriés pour lutter contre la spéculation foncière et de prévoir à côté de l'expropriation un droit de préemption en vue de créer des réserves foncières, le Conseil d'Etat demande de prendre dûment en compte les mises en garde formulées à différents titres dans les prises de position des chambres professionnelles consultées.

Soucieux d'éviter tout risque de dérive dirigiste que comporterait une approche trop technocratique, il faudra chercher un sain équilibre entre l'objectif d'utilité publique susmentionné et les principes constitutionnels dont en particulier la liberté du commerce, de l'industrie et de l'activité agricole, le droit à la propriété privée et l'autonomie communale.

Le Conseil d'Etat note que la loi de 1999 a eu pour suites la mise au point d'un programme directeur de l'aménagement du territoire, l'initiation de plusieurs plans sectoriels, dont certains n'ont pas encore abouti, ainsi que l'élaboration de deux plans d'occupation du sol. Or, le volet plans directeurs régionaux de la loi n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et, à en juger par l'exposé des motifs, n'en connaîtra pas à l'avenir, alors que les auteurs du projet de loi ne mentionnent aucun projet ni aucune autre initiative potentielle en la matière. Le Conseil d'Etat se demande dès lors s'il vaut la peine de maintenir dans la loi modifiée un instrument qui indubitablement est resté lettre morte depuis douze ans. De toute façon, il paraît *a priori* délicat de mettre en œuvre des instruments légaux dans un domaine aussi sensible que l'aménagement du territoire, du moment que la taille du pays et son organisation institutionnelle ne prévoient pas face à l'Etat des interlocuteurs démocratiquement légitimés pour débattre des choix à retenir par le biais de tels instruments à portée régionale qui font défaut. Il faut en outre se rendre à l'évidence que l'article 25 de la loi de 1999 qui prévoit la création de syndicats intercommunaux régionaux est largement resté sans suites. Le Conseil d'Etat note au passage que la création desdits syndicats à l'initiative d'un membre du gouvernement se place en porte-à-faux vis-à-vis du principe de l'autonomie communale qui réserve cette initiative aux pouvoirs locaux. Même si de tels syndicats existaient pour l'ensemble des régions identifiées dans le programme directeur national, il resterait que ces structures émanant des communes seraient en tout cas dépourvues de la légitimation démocratique qui constitue de l'avis du Conseil d'Etat un critère déterminant pour justifier l'introduction d'un échelon institutionnel intermédiaire entre l'Etat central et les communes. Enfin, l'on peut se demander si la multiplication des instruments d'aménagement du territoire et surtout la coexistence de plans directeurs régionaux et de plans directeurs sectoriels ne comporte pas un risque d'incohérences dont pourra souffrir la mise en œuvre des plans d'occupation du sol et les plans d'aménagement communaux. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il vivement de réfléchir à l'abandon dans la loi à modifier du volet relatif aux plans sectoriels régionaux.

Une des grandes innovations prévues par les auteurs du projet de loi sous examen tient aux précisions et au renforcement qu'il est prévu d'apporter aux compétences du membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions. Dans la mesure où la question se pose pour les relations entre l'aménagement du territoire sur le plan national et l'aménagement communal, le Conseil d'Etat se propose d'examiner ce point sur base des interférences existantes ou nouvellement à prévoir entre les instruments de l'aménagement du territoire et les plans d'aménagement communaux. Quant aux possibilités d'intervention du ministre en charge de l'Aménagement du territoire dans les compétences des autres membres du Gouvernement, il s'agit ici d'une question d'organisation du Gouvernement que l'article 76 de la Constitution réserve au Grand-Duc et qui aura dès lors sa place dans un règlement grand-ducal. Dans la mesure où le futur droit d'intervention dudit ministre est censé empiéter sur des compétences que la loi a conférées à telle administration, il conviendra de préciser cette prérogative de façon spécifique dans les lois organiques des administrations concernées.

Un dernier point à soulever au titre des considérations générales tient à la coexistence de la loi en voie de modification et celle du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le Conseil d'Etat se passe du rappel de ses mises en garde formulées dans son avis du 13 novembre 2007 (doc. parl. No 5731⁴) lors de la procédure d'adoption de la loi de 2008. Il note encore que le Gouvernement n'a toujours pas jugé utile de suivre sa recommandation, itérativement rappelée par la suite dans d'autres avis, relative à l'intérêt d'arrêter le relevé des plans et programmes susceptibles d'être concernés par la loi de 2008.

En tout état de cause, il lui semble hasardeux de prévoir dans des lois spéciales des aménagements „à la carte“ des règles et modalités arrêtées dans la loi générale qui doit s’appliquer de façon identique aux différents plans et programmes visés par la directive 2001/42/CE. Il reviendra sur ce point dans le cadre de l’examen des articles du projet de loi sous avis.

Quant à la présentation du projet de loi, et notamment quant à la subdivision de ses articles en points, il convient de mettre entre parenthèses les numéros qui auraient avantage à renvoyer à des paragraphes en question en écrivant „(1), (2), (3) ...“. La manière de numéroter les paragraphes de la loi à modifier pourra par contre être maintenue, et on continuera à écrire „1., 2., 3., ...“ pour des raisons de cohérence rédactionnelle entre les dispositions modifiées et les passages maintenus.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Au regard des modifications que le Conseil d’Etat propose d’apporter à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l’expropriation pour cause d’utilité publique ainsi qu’à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain, il échet d’en tenir compte au niveau de l’intitulé.

Sous réserve du suivi qui sera, le cas échéant, réservé à ses observations relatives à l’article 23, le Conseil d’Etat propose de rédiger cet intitulé comme suit:

„Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire et modifiant

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l’expropriation pour cause d’utilité publique;*
- 2. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain“*

Article 1er

Cet article se limite à répéter l’objet de la loi en projet déjà repris à l’intitulé. En l’absence de toute valeur normative des dispositions en question, il échet de supprimer cet article et de renuméroter en conséquence les articles subséquents.

Article 2 (1er selon le Conseil d’Etat)

Dans la mesure où la possibilité de l’aménagement du territoire „de (contribuer) et de (participer) à l’échelle nationale, régionale et communale“ aux différents objectifs qu’il appartient au législateur de fixer à l’aménagement du territoire s’avère insuffisante pour assurer aux responsables un vrai rôle de coordination susceptible de s’imposer, le Conseil d’Etat se demande si l’approche proposée „d’assurer à l’aménagement du territoire une mission de coordination“ répond vraiment et de manière efficace au but visé. Comme il note par ailleurs que le consensus des organes consultés semble se faire autour de l’intérêt de confier aux instances gouvernementales responsables de l’aménagement du territoire un réel rôle de coordination susceptible de s’imposer, le cas échéant, par le biais d’un pouvoir d’arbitrage réservé au Conseil de Gouvernement, dans le domaine des politiques sectorielles, il préférerait une rédaction rendant mieux cette portée.

Si le renforcement du rôle de coordination du ministre du ressort au sein du Gouvernement trouve dès lors son accord, le Conseil d’Etat s’interroge pourtant sur l’opportunité d’accorder au ministre concerné des moyens d’intervention plus prononcés dont il disposerait vis-à-vis des communes. En effet, la loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée pour la dernière fois par la loi du 28 juillet 2011, fait du membre du Gouvernement en charge de l’Intérieur le seul interlocuteur des communes. Même s’il exerce cette compétence „sans préjudice des attributions confiées par la loi à d’autres membres du Gouvernement“, le Conseil d’Etat ne voit pas comment le ministre ayant l’Aménagement du territoire dans ses attributions pourrait intervenir dans les procédures d’élaboration des plans d’aménagement communaux, sans notamment ébranler l’architecture juridique mise en place pour accélérer l’adoption desdits plans et sans entraver la transparence et le caractère participatif de la procédure dorénavant soumise à des délais raccourcis et contraignants pour l’autorité d’approbation.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de respecter le cadre précité de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Dans cette optique, l'obligation des communes de respecter en matière de politique d'aménagement communal les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions des plans directeurs et des plans d'occupation des sols ne change de toute évidence pas. Faut-il dès lors rappeler que le cadre légal voire politique de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale conditionne tout au plus l'aménagement communal, mais n'y participe pas? Admettre le contraire reviendrait à méconnaître les limites de la tutelle étatique sur les communes telles que tracées par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 21 juillet 2011 (doc. parl. No 6023³).

Selon l'article 107 de la Constitution, il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune, „tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne [devant] normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels“ (cf. Cour administrative 22 mars 2007, 22256C). Les communes restent dès lors en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal². Si le contrôle que le ministre de tutelle peut exercer sur les actes pris par les communes se limite dès lors en principe à un contrôle de la légalité, la jurisprudence administrative admet pourtant qu'il peut comprendre un contrôle d'opportunité dans la mesure où l'aménagement communal s'inscrit dans l'aménagement général du territoire dont la compétence demeure acquise à l'Etat, et qu'il y a dès lors lieu de considérer la matière en question comme rentrant dans la notion de „tâche dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales“ dans le sens de la Charte européenne de l'autonomie locale³. Le contrôle ainsi défini est organisé à suffisance de droit à l'alinéa 1 du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, grâce à la prérogative y consacrée du ministre de l'Intérieur d'approuver ou de refuser l'approbation des dossiers présentés par les communes et les particuliers. La tutelle étatique apparaît dès lors comme laissant intact le droit d'initiative des communes.

Dans ces conditions, le nouveau contenu du paragraphe 2 de l'article 1er de la loi du 21 mai 1999 aura avantage à déterminer les finalités de l'aménagement général du territoire à l'échelon national et à l'échelon régional, et à disposer par ailleurs qu'en matière d'aménagement communal les orientations et prescriptions des instruments de l'aménagement général du territoire doivent être respectées. Il appartiendra ainsi au ministre de l'Intérieur en charge de la tutelle étatique sur les communes de veiller à l'application de cette approche, en refusant l'approbation des décisions communales contraires aux exigences de l'aménagement général du territoire. Quant à la façon dont le ministre compétent en matière d'Aménagement du territoire peut concrètement faire valoir son point de vue en cours de procédure d'approbation des plans d'aménagement communaux, le Conseil d'Etat note qu'en vertu de l'article 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004 un représentant dudit ministre est de droit membre de la commission d'aménagement chargée de conseiller le ministre de l'Intérieur sur les questions d'aménagement communal et de se prononcer sur chaque projet d'aménagement général soumis par une commune à l'approbation ministérielle.

Le Conseil d'Etat fait encore remarquer que le texte du projet de loi fait référence, à côté des échelles nationale et régionale, à l'échelle intercommunale bien que le commentaire de l'article sous examen passe sous silence ce dernier aspect. Au regard de la taille du pays, il suffit à son avis de distinguer en matière d'aménagement du territoire entre les niveaux national, régional et communal.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs d'avis que le paragraphe 1er de l'article 1er de la loi de 1999 mériterait d'être repris à son tour sur le métier en vue de tenir compte de la réflexion formulée à ce sujet par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Le nouveau texte aurait avantage à mentionner à côté de l'idée de développement du territoire national celle de son organisation.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article 2 du projet de loi (1er selon le Conseil d'Etat):

„**Art. 1er.** (1) La première phrase du paragraphe 1. de l'article 1er de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacée par le texte suivant:

„1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant ...“.

2 cf. CA 29 octobre 1998 (10762C), 16 mars 1999 (10592C) et 22 janvier 2004 (16628C) ainsi que TA 9 juillet 2007 (22242).

3 cf. Conseil de l'Europe: Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1987.

(2) Le paragraphe 2 dudit article 1er est remplacé par le texte suivant:

„2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et à l'échelle régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées à

- a) la valorisation ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) la protection ...“.

(3) Le paragraphe 3 dudit article 1er est remplacé par le texte suivant:

„3. Les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions (des plans directeurs régionaux,) des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain.“ “

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Se référant à l'article 76 de la Constitution, le Conseil d'Etat estime que les questions de coordination au sein du Gouvernement ont leur place dans un règlement grand-ducal ayant valeur équipollente à la loi. Il ne procède donc que sous la réserve expresse de cette observation et à titre tout à fait subsidiaire à l'examen proprement dit de l'article sous examen.

Conformément à l'observation *in fine* des considérations générales, il y a lieu de rédiger comme suit le début de l'article sous examen:

„**Art. 2.** (1) Au paragraphe 1er de l'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999, les termes ...“

Pour en faciliter la lecture, le Conseil d'Etat propose de regrouper les points 2° à 4° sous un paragraphe 2 de l'article modificatif. Pour les raisons déjà exposées, il propose encore de limiter les échelons de la politique d'aménagement du territoire aux trois niveaux national, régional et communal. Il marque son accord pour y ajouter en outre, chaque fois que le besoin en est donné, l'échelon „transfrontalier“ pour désigner tout ou partie de la Grande Région dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de réserver un nouveau contenu au paragraphe 3 de l'article 1er, la dernière phrase de l'alinéa 1 du paragraphe 2 devient superflète. Cette analyse semble d'ailleurs partagée par le Syvicol.

Enfin, la remarque du Conseil supérieur quant au remplacement du terme „sites“ par „lieux d'implantation“ semble pertinente.

Le paragraphe 2 se lira dès lors comme suit:

„(2) L'alinéa 1 du paragraphe 2 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant:

„Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.“ “

Dans la même optique, il échet de libeller comme suit le point 5° de l'article sous examen (paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat):

„(3) Le paragraphe 2 dudit article 2 est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

„Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.“ “

Quant au fond, le point 6° (paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation. D'un point de vue rédactionnel, il convient de retenir le libellé suivant:

„(4) Le paragraphe 3 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant:

„3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.“ “

Le Conseil d'Etat note qu'il est prévu de supprimer le comité interministériel de l'aménagement du territoire et partant d'accorder la plénitude des attributions consultatives au seul Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Comme il s'agit là d'un choix politique, la modification ne donne pas lieu à observation de sa part.

Sur le plan formel, il convient de réserver la forme suivante au point 7° (paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat):

„(5) Le paragraphe 4 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant:

„4. Le ministre est assisté ...“ “

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'ajout qu'il est proposé d'apporter au paragraphe 1er de l'article 3 de la loi de 1999 ne donne pas lieu à observation, sauf pour le Conseil d'Etat de se demander si, dans l'optique de l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, il n'y aurait pas lieu de viser les plans d'aménagement général des communes plutôt que les plans d'aménagement communaux incluant également les plans d'aménagement particulier.

Quant au deuxième tiret du paragraphe 2, le Conseil d'Etat rappelle son interrogation quant à l'opportunité de maintenir l'instrument des plans directeurs régionaux.

La suppression du paragraphe 3 est motivée par les dispositions légales et réglementaires ayant du moins en partie transposé la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

Quant à la modification du paragraphe 4, le rythme de présentation des rapports ministériels à la Chambre des députés est changé d'„annuel“ en „périodique“ pour des raisons de flexibilité. Tout en laissant à la Chambre des députés de juger en fin de compte si cette flexibilité nouvelle sied aux besoins du Parlement d'être tenu au courant à des intervalles réguliers de l'évolution d'une matière politique somme toute fondamentale pour l'avenir du pays, le Conseil d'Etat préférerait combiner la flexibilité souhaitée à l'obligation du respect d'intervalles maxima. Il propose de retenir que les rapports sont présentés „périodiquement et au moins tous les (deux?) ans“.

Au vu des considérations qui précèdent et au regard des observations d'ordre rédactionnel qu'il a formulées par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article sous examen:

„**Art. 3.** (1) Le paragraphe 1er de l'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par un troisième tiret, libellé comme suit:

„– toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre entre les régions.“

(2) Le premier tiret du paragraphe 2 dudit article 3 est modifié comme suit:

„– le programme directeur d'aménagement du territoire.“

(3) Le paragraphe 3 dudit article est supprimé.

(4) Au paragraphe 4 dudit article 3 qui devient paragraphe 3, le terme „annuellement“ est remplacé par l'expression „périodiquement et aux moins tous les (deux?) ans“.

(5) Le paragraphe 5 dudit article 3 est renuméroté paragraphe 4.“

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Quant au fond, l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Pour ce qui est de la forme, le Conseil d'Etat propose de libeller correctement la fin de la première phrase du nouveau paragraphe 2 de l'article 4 de la loi de 1999 en écrivant „... prévus à l'article 1er“.

Par ailleurs, il échet d'introduire les modifications projetées de la façon suivante:

„**Art. 4.** (1) Le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Le programme ...“

(2) Au paragraphe 2 dudit article 4, les termes ...“

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Même si dans le cadre de l'élaboration de la loi de 1999 le libellé actuel du paragraphe 1er de l'article 5 avait trouvé son aval, le Conseil d'Etat estime qu'au vu de l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui réserve au pouvoir exécutif de régler son organisation interne sans l'intervention du législateur, il y a lieu de reformuler les dispositions relatives à l'élaboration du programme directeur.

Quant à la procédure de la mise au point du programme directeur, les auteurs du projet de loi maintiennent dans les grandes lignes les modalités retenues dès 1999. Dorénavant, les consultations des communes et du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire se feront parallèlement. Ni l'article 5 de la loi de 1999 ni les dispositions en projet n'évoquent une éventuelle obligation du ministre de prendre en compte les observations des instances consultées ou d'en communiquer le contenu à la Chambre des députés ou au Conseil de Gouvernement qui arrête la forme définitive du programme directeur. La nouvelle procédure innove dans la mesure où le Conseil supérieur ne peut plus formuler son avis à la lumière des prises de position des communes et en faire la synthèse en intégrant celles-ci dans ses propres vues des choses. Si le Conseil d'Etat reste d'avis que le ministre n'est pas tenu par les points de vue exprimés et qu'il décide librement du contenu du projet de programme directeur, il estime cependant que les avis des communes et du Conseil supérieur doivent être rendus accessibles à la Chambre des députés avant la déclaration ministérielle prévue au paragraphe 3 de l'article sujet à modification ainsi qu'au Gouvernement appelé à arrêter le programme directeur.

Comme il l'avait déjà relevé dans son avis du 25 avril 1996 relatif au projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (doc. parl. *No 3739*⁷), le Conseil d'Etat considère en outre comme évident que le ministre et avec lui le Gouvernement tiennent compte des suggestions et autres motions présentées par les députés pour l'établissement définitif du programme directeur.

Enfin, dans la mesure où les auteurs du projet de loi sous avis entendent donner aux instruments de l'aménagement du territoire une plus grande souplesse, ils prévoient la possibilité de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires pouvant revêtir une portée régionale ou sectorielle. Il n'est que logique de réserver à ces programmes complémentaires la même valeur de synthèse qu'au programme directeur, à savoir celle „d'arrêter à la fois les options générales et les priorités d'aménagement du territoire du Gouvernement ainsi que les mesures à appliquer pour assurer son exécution“ (cf. avis précité du Conseil d'Etat du 25 avril 1999, doc. parl. *No 3739*⁷). Ces programmes complémentaires seront mis au point selon la même procédure que celle retenue par ailleurs pour le programme directeur. Les observations du Conseil d'Etat formulées à ce sujet gardent donc leur valeur pour l'élaboration des programmes complémentaires.

Le Conseil d'Etat voudrait encore signaler qu'en l'absence de solution alternative prévue par la loi, la publication au Mémorial se fait sous forme imprimée tant pour ce qui concerne les textes écrits que pour ce qui est des parties graphiques que comportent les documents à publier. Il échet dès lors de supprimer la disposition tant du paragraphe 4 actuel que du paragraphe 5 proposé voulant que la publication se fasse „sous une forme appropriée“.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de réserver à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) le libellé suivant:

„**Art. 5.** (1) Le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.“

(2) Le paragraphe 2 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant:

„2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur en vue d'en tenir compte.“

(3) Au paragraphe 3 dudit article, les termes „au nom du Gouvernement“ sont ajoutés à la suite du terme „ministre“.

(4) Au paragraphe 4 dudit article 5, les termes „sous une forme appropriée“ sont supprimés.

(5) Le paragraphe 5 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant:

„5. Le Gouvernement peut décider de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires dont les projets sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Les projets de programmes complémentaires, qui peuvent être complétés par une partie graphique, sont transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints aux projets complémentaires. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles des projets de programmes complémentaires en vue d'en tenir compte.

Le Gouvernement arrête les programmes complémentaires qui sont publiés au Mémorial.“ “

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer la phrase introductive par le texte suivant:

„**Art. 6.** L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6.** Dès leur publication ...“ “

Article 8 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs du projet de loi en projet proposent de mentionner au paragraphe 1., à côté des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, les programmes complémentaires nouvellement prévus à l'article 5, ainsi que les plans d'occupation du sol comme instruments de mise en œuvre des orientations du programme directeur. Le Conseil d'Etat rappelle son observation ci-avant quant à l'opportunité de supprimer les plans directeurs régionaux. Par ailleurs, la mention des plans d'occupation du sol au paragraphe 1. de l'article 7 de la loi ne s'oppose pas à la suppression de la finalité de ces instruments censés „rendre opérationnel le programme directeur“ et à la proposition de faire de leur mise en œuvre une faculté.

Les auteurs justifient l'ajout faisant l'objet du point 3 de l'article sous examen par l'absence de précisions dans la loi de 1999 quant au degré de détail de la partie graphique. Tout en notant que le souci de préciser le degré de détail ne semble par ailleurs pas valoir pour la partie graphique du programme directeur, le Conseil d'Etat se demande quelle peut être la plus-value d'un ajout obligeant le Gouvernement d'établir la partie graphique d'un plan directeur sectoriel „à une échelle appropriée“. A moins pour le texte de préciser de manière objective le degré de précision de cette échelle, cet ajout est dépourvu de valeur normative. Dans la mesure où il ne serait pas suivi quant à la suppression des plans directeurs régionaux, le Conseil d'Etat estime que le parallélisme entre les paragraphes 2. et 3. (1. et 2. selon le Conseil d'Etat) de l'article 7 de la loi de 1999 devrait par ailleurs être maintenu. Quant au libellé proposé, il se demande encore si au regard du caractère obligatoire desdits instruments, il n'y aurait pas lieu de parler de „mesures d'aménagement“ plutôt que d'„options d'aménagement“.

Quant au paragraphe 4 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 7, le Conseil d'Etat estime que celui-ci a sa place non pas à l'endroit de l'article 7 mais aura davantage à figurer à l'article 19 traitant des effets des plans directeurs (régionaux et) sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol.

Par voie de conséquence, il propose de prévoir le libellé suivant tout en scindant en deux l'article sous examen:

„**Art. 7.** La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 6-1, libellé comme suit:

„**Art. 6-1.** Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement (par des plans directeurs régionaux), par des plans directeurs sectoriels et par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.“

Art. 8. Le paragraphe 1er de l'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé. Les paragraphes 2 et 3 prennent les numéros 1 et 2.“

Article 9

C'est sous la réserve expresse de son observation quant à l'opportunité de supprimer les plans directeurs régionaux que le Conseil d'Etat analyse l'article sous examen.

La procédure d'élaboration est modifiée dans le sens que la consultation des communes, d'une part, et celle du Conseil supérieur, d'autre part, sont censées se faire parallèlement à l'avenir. Cette option prévaut également pour l'adoption du programme directeur et des programmes complémentaires, conformément aux modifications prévues à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat). Les observations formulées à l'endroit de cet article gardent dès lors leur valeur dans le contexte sous examen.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat se demande si le cadre procédural pour l'adoption et le suivi des plans directeurs régionaux ou sectoriels ne pourrait pas être simplifié en alignant les procédures pour les deux genres de plans directeurs.

Le Conseil d'Etat tient encore à remarquer qu'en application de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 la tutelle des communes est exercée par le membre du Gouvernement ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Il lui semble dans l'intérêt du travail administratif des communes que celles-ci adressent à leur ministre de tutelle les prises de position qui leur sont demandées et qu'il appartienne à ce dernier d'en saisir les instances en charge des dossiers sectoriels au sein de l'Administration gouvernementale.

Quant au nouveau contenu du paragraphe 6 de l'article 8 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat rappelle que l'aménagement du territoire ne fait pas partie des matières réservées par la Constitution à la loi formelle et que le pouvoir exécutif peut dès lors prendre de façon spontanée les règlements grand-ducaux qu'il juge utile pour mettre en œuvre les règles fixées par la loi, sans que la loi ait besoin de prévoir explicitement cette compétence. Par ailleurs, il se demande si le texte proposé comme devant faire l'objet du futur paragraphe 6 ne comporte pas une rigidité inutile lorsque la loi renvoie pour l'ensemble de la structure et des éléments des plans directeurs visés à un seul et même règlement grand-ducal. En effet, le cadre normatif souhaité serait sans doute plus simple si les dispositions concernées pouvaient au choix du Gouvernement soit faire l'objet d'un texte valant pour l'ensemble des plans directeurs régionaux soit être reprises de façon séparée pour chaque plan directeur régional dans le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5 de l'article 8 de la loi de 1999 ou dans un règlement grand-ducal à part. En tout état de cause, le Conseil d'Etat estime que la question est à traiter à l'article 19 de la loi de 1999, pour autant que la Chambre des députés juge utile d'en faire mention dans la loi.

Enfin, le Conseil d'Etat se permet de rendre attentif à une coquille qui s'est glissée dans le texte du point 1°, où il ne s'agit pas d'ajouter le terme „concernés“ mais de mettre à la forme masculine l'adjectif „concernées“, qui y figure déjà, afin de l'appliquer non seulement aux communes mais également aux ministères et administrations de l'Etat.

Le Conseil d'Etat se demande encore si la consultation des syndicats intercommunaux dont question à l'article 11 du projet de loi ne devrait pas valoir au même titre dans le contexte de l'article sous examen.

Enfin, dans la mesure où le plan directeur régional est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et que l'adoption de tout règlement grand-ducal présuppose une délibération préalable du Gouvernement en conseil, l'évocation de l'obligation de recueillir cette délibération est superflue.

Dans les conditions données et pour autant que la Chambre des députés estime que les plans directeurs régionaux devraient être maintenus parmi les instruments de mise en œuvre du programme directeur, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 9 du projet de loi sous examen:

„**Art. 9.** L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 8.** 1. Les projets de plans directeur régionaux sont à la demande du ministre élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés.“

2. Le projet de plan directeur régional est transmis aux communes (et aux syndicats de communes régionaux) concerné(e)s ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur régional. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur régional en vue d'en tenir compte.

3. Le projet de plan directeur régional fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur régional, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. Pour chaque plan directeur régional, il est institué une commission de suivi qui est composée de représentants de l'Etat et des communes concernées et qui a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe régulièrement et au moins tous les (deux?) ans le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs régionaux.“

Article 10

Dans l'intérêt d'un traitement similaire à réserver aux procédures d'élaboration et de suivi des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, le Conseil d'Etat propose d'aligner le contenu de l'article 9 de la loi de 1999 sur le libellé qu'il a proposé pour l'article 8.

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

„**Art. 10.** L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 9.** 1. Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés.

2. Le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes (et syndicats de communes régionaux) concerné(e)s ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel pour en tenir compte.

3. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi qui est composée de représentants de l'Etat et des communes concernées et qui a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et d'y proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe régulièrement et au moins tous les (deux?) ans le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.“ “

Article 11

Le Conseil d'Etat comprend l'utilité d'une procédure de modification simplifiée des plans directeurs régionaux ou sectoriels, chaque fois que le changement à prévoir n'a qu'une portée ponctuelle.

Quant à la consultation prévue, il propose de l'étendre au Conseil supérieur et de retenir pour le surplus les modalités procédurales qu'il a suggéré de retenir pour l'élaboration initiale desdits plans directeurs.

Enfin, il propose d'omettre le terme „révision“ pour les grandes modifications, alors que selon les usages légistiques en vigueur ce terme est normalement réservé aux modifications de la Constitution.

Aussi convient-il de donner la rédaction suivante à l'article 11 du projet de loi sous examen:

„**Art. 11.** L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 10.** 1. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue aux articles 8 et 9 pour l'élaboration des plans directeurs.

Toutefois, les modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes (et aux syndicats de communes régionaux) concerné(e)s ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle pour en tenir compte.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.“ “

Article 12

Le nouvel article 10-1 qu'il est prévu d'introduire dans la loi de 1999 et qui est largement inspiré par l'article 16 de celle-ci interdit l'adoption ou la modification de tout plan d'aménagement général communal qui s'avérerait contraire aux projets de plans directeurs régionaux ou sectoriels dès le moment où les communes auront été saisies pour avis des projets de plan afférents.

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord que les plans d'aménagement généraux des communes font en vertu de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 l'objet d'une approbation du ministre de l'Intérieur avant de pouvoir sortir leurs effets. Et en vue de ce faire, le ministre de l'Intérieur est tenu de „[vérifier] la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec ... les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999“. Dans la mesure où il s'agit d'assurer la conformité du plan d'aménagement général communal non seulement avec les plans directeurs régionaux et sectoriels, mais encore avec le programme directeur, le contrôle effectué par

le ministre de l'Intérieur apparaît comme assuré sans que la loi du 21 mai 1999 ait à prévoir de dispositions supplémentaires.

Or, les auteurs du projet de loi sous avis visent en sus, par l'article sous examen, l'hypothèse où le projet de plan directeur est engagé dans la procédure de consultation des communes et où une obligation de *standstill* s'avère nécessaire pour éviter toute incohérence pouvant survenir entre l'instrument communal à adopter et l'instrument étatique en projet.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le contenu de l'article 10-1 proposé aurait bien mieux sa place, sous une forme modifiée, à l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004.

Aussi propose-t-il de renoncer à l'insertion de l'article 10-1 proposé au profit d'un ajout à apporter à l'article 18, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui pourrait avoir la teneur suivante:

„... ou se trouvent à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années à partir de la communication du projet aux communes.“

La modification en question comme touchant à une loi autre que celle visée par le projet de loi sous examen aura sa place à la fin de la loi en projet (cf. article 23 nouveau – selon le Conseil d'Etat – du projet de loi sous examen).

Article 13 (12 et 8 selon le Conseil d'Etat)

A en juger de par le commentaire de l'article sous examen, il échet de préciser à la lumière des expériences acquises en relation avec l'élaboration des plans d'occupation du sol adoptés sur base de la loi du 21 mai 1999 la nature juridique de ces plans.

Le Conseil d'Etat croit comprendre qu'il est dans l'intention des auteurs de réserver un degré de précision des plans d'occupation du sol qui équivaldrait à celui retenu par la loi précitée du 19 juillet 2004 pour les plans d'aménagement particulier communaux. En effet, c'est seulement sous cette condition que le plan d'occupation du sol pourra pour une aire déterminée s'appliquer en lieu et place du plan d'aménagement particulier de la ou des communes territorialement concernées.

Se pose encore la question de la coexistence du plan d'occupation du sol, instrument de l'aménagement du territoire propre à l'Etat, avec les instruments de l'aménagement communal. Selon le Conseil d'Etat, le recours à un plan d'occupation du sol ne fait de sens que si celui-ci prime conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi de 1999. Or, la teneur qu'il est prévu de donner au paragraphe 2 de l'article 11 de la loi de 1999 n'assure pas cette primauté du plan d'occupation du sol dès lors que celui-ci ne pourrait que „[définir] des terrains ou ensemble de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable“.

Le Conseil d'Etat estime que le texte proposé n'est pas en ligne avec les dispositions de l'article 19 précité qui règle en outre à suffisance de droit la primauté du plan d'occupation du sol tant sur les plans d'aménagement général des communes que sur leurs plans d'aménagement particulier. Aussi propose-t-il de faire abstraction du paragraphe 2.

Par ailleurs, il recommande d'aligner les critères de définition du plan d'occupation du sol repris aux paragraphes 1er et 3 sur ceux résultant des articles 25 et 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Enfin, il estime indiqué d'associer les communes territorialement concernées à l'élaboration du plan d'occupation du sol en conformité avec la demande afférente formulée dans l'avis précité du Syvicol.

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

„**Art. 12.** L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 11.** 1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal.“ “

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note qu'à condition d'assurer la participation des communes à l'élaboration des plans d'occupation du sol qui les concernent, le Syvicol peut se rallier à la proposition des auteurs du projet de loi d'abandonner l'exigence procédurale actuelle qui consiste dans une consultation des autorités locales préalable à l'enquête publique.

Dans la mesure où cette exigence semble avoir véhiculé des informations sommaires, source de malentendus entre le ministère initiateur et les édiles communaux, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la simplification procédurale envisagée.

Il propose de réserver le libellé suivant à cet article:

„**Art. 13.** L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 12.** Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collègues des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement.“ “

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Il convient d'aligner le libellé du paragraphe 6ter nouveau de la loi de 1999 sur la rédaction proposée par le Conseil d'Etat au sujet des articles 6, 8, 9 et 10 du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur l'opportunité du maintien de la mise en demeure prévue au paragraphe 7 qui risque notamment d'allonger indûment la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol.

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose enfin de renoncer à l'insertion des paragraphes 6bis et 6ter dont le contenu aura avantage à faire l'objet d'alinéas 2 et 3 nouveaux du paragraphe 6.

Quant au paragraphe 7, le Conseil d'Etat propose d'en rapprocher la rédaction de celle de l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

L'article sous examen aura dès lors le libellé suivant:

„**Art. 14.** (1) Le paragraphe 1er de l'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.“

(2) La première phrase du paragraphe 2 dudit article 13 est remplacée par le texte suivant:

„Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.“

(3) Le paragraphe 6 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant:

„6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol en vue d'en tenir compte.“

(4) L'alinéa 1 du paragraphe 7 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant:

„En cas de manquement des autorités communales d’observer les formalités et délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l’Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d’un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.“ “

Article 16 (15 selon le Conseil d’Etat)

Quant à la terminologie proposée, le Conseil d’Etat renvoie à ses observations à l’endroit de l’article 11 du projet de loi sous avis. Par ailleurs, il propose d’aligner le nouveau paragraphe 3, qu’il est prévu d’insérer à l’article 15 de la loi de 1999, sur sa proposition de texte concernant le paragraphe 2 de l’article 10 de cette loi.

Par voie de conséquence, l’article sous examen se lira comme suit:

„**Art. 15.** (1) A la première phrase du paragraphe 2 de l’article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999, le terme „réviser“ est supprimé.

(2) Les paragraphes 2 et 3 dudit article 15 sont remplacés par le texte suivant:

„2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d’occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L’enquête publique prévue à l’article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l’adaptation d’un plan d’occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d’occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

3. Les projets de modification ponctuelle d’un plan d’occupation du sol sont transmis aux communes concernées ainsi qu’au Conseil supérieur qui disposent d’un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l’Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l’avis du Conseil supérieur, s’il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et à l’avis du Conseil supérieur et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle en vue d’en tenir compte.

Les modifications ponctuelles d’un plan d’occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.“ “

Article 17 (16 selon le Conseil d’Etat)

Conformément à son observation afférente à l’endroit des articles 11 et 16 du projet gouvernemental, le Conseil d’Etat propose de supprimer au paragraphe 1er de l’article 18 de la loi de 1999 les termes „à réviser“ et d’écrire correctement *in fine* de ce paragraphe „droit à indemnité“. Les modifications prévues ne donnent pas lieu à observation.

L’article sous examen se lira ainsi comme suit:

„**Art. 16.** (1) Le paragraphe 1er de l’article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d’occupation du sol et jusqu’au moment du dépôt à la maison communale prévu à l’article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d’occupation du sol à l’étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l’article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d’entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.“

(2) A la première phrase du paragraphe 3 dudit article 18, les termes „et consigné dans un registre public tenu par le ministre“ sont supprimés.“

Article 17 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Tant pour ce qui est du paragraphe 4, qu'en vertu de l'article 8 du projet de loi les auteurs prévoient d'insérer nouvellement à l'article 7 de la loi de 1999, que pour ce qui est de la nouvelle rédaction qu'ils projettent de donner au paragraphe 6 de l'article 8 de la même loi, le Conseil d'Etat a été d'avis que les dispositions envisagées ont leur place à l'article 19 traitant des „effets du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“. Cette approche ne vaut pourtant que dans la mesure où la Chambre entendra retenir ces dispositions dans la version de la loi en projet qu'elle adoptera.

Le Conseil d'Etat conçoit les plans directeurs régionaux et sectoriels comme des instruments de l'aménagement du territoire qui peuvent comporter des dispositions contraignantes pour l'aménagement communal aussi bien que des orientations générales quant à l'utilisation du sol, au développement du bâti, à la conception des infrastructures et à la protection de la nature qui ont vocation de guider les communes dans leurs choix sans s'imposer de façon formelle aux décisions que les autorités locales sont amenées à prendre en matière d'aménagement de leur territoire. Tout en appréciant à sa juste valeur l'effort de distinction dont témoigne la proposition de texte figurant dans l'avis précité du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat préfère une approche simple et dès lors facile à assimiler qui se limite à différencier entre des éléments à effet contraignant et des recommandations. Il lui semble en tout état de cause hautement indiqué, dans l'intérêt d'une mise en œuvre aisée des dispositions légales en projet au niveau communal, qu'il ressorte clairement des instruments d'aménagement étatiques quels en sont les éléments obligatoires et quels éléments se limitent à des recommandations.

Au regard du pouvoir d'approbation des décisions communales qui revient en la matière au ministre de l'Intérieur, il échet encore de rappeler que si cette approbation comporte en première ligne un contrôle de la légalité et de la régularité des actes communaux, elle s'étend aussi à un contrôle de l'opportunité des dispositions initiées par les communes quant à leur conformité avec le cadre posé par l'action politique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat renvoie au contrôle d'opportunité que la jurisprudence des juridictions administratives concède au ministre de l'Intérieur pour conclure que celui-ci ne devra pas seulement refuser l'approbation d'un plan d'aménagement communal qui s'avère contraire aux éléments obligatoires des instruments étatiques en matière d'aménagement général du territoire, mais qu'il pourra refuser cette approbation aussi pour des raisons d'opportunité si les choix communaux comportent des contrariétés manifestes et importantes par rapport à ces instruments.

Enfin, la sécurité juridique et la confiance légitime du citoyen dans le droit applicable s'opposent au maintien formel de dispositions relatives à l'aménagement communal dans l'hypothèse où celles-ci s'avèrent „modifiées de plein droit“ par un plan directeur régional ou un plan directeur sectoriel. Au regard du degré de précision du plan d'occupation du sol qui aux yeux du Conseil d'Etat doit équivaloir à celui des plans d'aménagement particulier des communes cette exigence n'a par contre pas besoin de s'étendre à ces plans qui ont vocation à se substituer purement et simplement aux plans d'aménagement communaux dans les aires géographiques qu'ils couvrent. Le Conseil d'Etat insiste dès lors sur l'obligation des communes d'aligner leurs instruments sur lesdits plans directeurs. Cette solution lui semble préférable à l'alternative qui consisterait à laisser à l'administré le soin de trancher, éventuellement à charge d'un litige avec l'autorité communale à porter devant le juge administratif, dans quelle mesure le plan directeur étatique a modifié le plan d'aménagement communal sur une parcelle de terrain le concernant.

Le Conseil d'Etat propose de modifier en conséquence l'article 19 de la loi de 1999 et de le subdiviser en paragraphes.

L'article 17 nouveau à insérer au projet gouvernemental se lira dès lors comme suit:

„**Art. 17.** L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 19. 1.** Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les dispositions obligatoires d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement

grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional ou le plan directeur sectoriel concerné.

Les recommandations d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, hormis leur faculté de s'en écarter par une délibération motivée.“ “

Si l'approche préconisée ci-avant était retenue, il y aurait intérêt, de l'avis du Conseil d'Etat, à prévoir dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs instruments d'aménagement avec les éléments juridiquement contraignants du cadre mis en place par l'Etat. Dans la mesure où les autorités communales ne disposent guère de marge d'appréciation, cette procédure pourra notamment faire abstraction des modalités de publication et de consultation du public alors qu'il a déjà été satisfait à ces exigences lors de la procédure d'élaboration du plan directeur régional ou sectoriel qui conditionne la modification des plans d'aménagement communaux. La procédure allégée à mettre en place pourra dès lors se limiter à l'exigence d'une délibération du conseil communal qui fera l'objet d'un avis de la commission d'aménagement ou de sa cellule d'évaluation avant d'être soumise à la décision du ministre de l'Intérieur. En attendant de connaître les suites réservées à l'approche ci-avant, le Conseil d'Etat s'abstiendra de faire une proposition de texte. Il signale d'ores et déjà que la procédure allégée devrait avoir sa place dans la loi précitée de 2004 et que l'ajout en question serait dès lors à prévoir à l'article 23 du projet de loi sous examen dont il est question *in fine* du présent avis et qui serait complété en conséquence.

Article 18

Sauf à ajouter derrière les termes „chapitre VI“ les termes „de la loi précitée du 21 mai 1999“, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 19

Plutôt que de renvoyer aux dispositions légales qui règlent par ailleurs la procédure d'expropriation et qui s'appliquent de toute façon, le Conseil d'Etat propose de limiter le contenu du paragraphe 2 de l'article 20 aux conditions particulières générées par les besoins de l'aménagement du territoire qui permettent d'engager la procédure d'expropriation. Même sans devoir le rappeler expressément, cette procédure se fera selon le cas d'après les règles de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'après celles de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

L'article sous examen aura dès lors la teneur suivante:

„**Art. 19.** Le paragraphe 2 de l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14.“ “

Article 20

Comme la Chambre de commerce le remarque à juste titre dans son avis précité, l'article 20-1 que les auteurs prévoient d'insérer à la loi du 21 mai 1999 est textuellement repris de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (cf. articles 3, 4 et 6 à 12).

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas intérêt à inscrire dans la loi en projet le rang de priorité dont dispose l'Etat en matière d'aménagement du territoire par rapport à d'autres pouvoirs préemptants, dont notamment ceux énumérés à l'article 3 de la loi précitée du 22 octobre 2008.

Par ailleurs, sur un plan purement rédactionnel, il propose de regrouper dans un seul paragraphe les dispositions des paragraphes 1er et 2 qu'il est proposé de donner à l'article 20-1. Les paragraphes subséquents de cet article devront être renumérotés en conséquence.

La phrase introductive de l'article sous examen et le paragraphe 1er nouveau du nouvel article 20-1 se liront comme suit:

„**Art. 20.** La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit:

„**Art. 20-1.** 1. Les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d’occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l’Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s’applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption ...“ “

Article 21

L’article 20-2 nouveau à insérer dans la loi du 21 mai 1999 prévoit la possibilité de créer des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer par le biais des plans directeurs régionaux et sectoriels ainsi que par les plans d’occupation du sol. *A priori*, cette possibilité fait partie des finalités des plans directeurs qui ont en vertu de l’article 7 de la loi de 1999 pour objet soit de préciser et d’intégrer les options d’aménagement et de développement nationales, soit de coordonner, de préciser et d’intégrer les options et programmations nationales d’un secteur d’activités déterminé. Il en est de même de la finalité des plans d’occupation du sol telle que celle-ci résulte de l’article 11, version projetée, de la loi de 1999. De l’avis du Conseil d’Etat, une disposition légale prévoyant de façon explicite la création de zones de développement ou de zones à restructurer s’avère dès lors inutile.

Quant au troisième élément visé, l’idée de la création de zones de réserves foncières fait écho à des dispositions similaires de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain. Le Conseil d’Etat note encore que le projet de loi *No 6157* concernant le remembrement des biens ruraux accorde à son tour à l’Office national du remembrement la possibilité de constituer des réserves foncières de terrains et d’éviter de la façon des expropriations dans l’optique d’acquérir les terrains requis pour de grands projets d’infrastructure publics. Hormis la crainte générale perçant à travers les prises de position des instances consultées de voir une création trop conséquente de réserves foncières avoir un impact défavorable sur l’évolution des prix du foncier, le Conseil d’Etat dénote dans le foisonnement des compétences projetées en la matière une démarche gouvernementale qui mériterait d’être mieux ordonnée tout en étant confiée à une seule instance de coordination.

Quant au paragraphe 2 du nouvel article 20-2, il prévoit que le Gouvernement peut charger le ministre de l’Intérieur de faire application des compétences légales de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour réaliser les zones dont question au paragraphe 1er. Le ministre de l’Intérieur ne sera dès lors compétent pour appliquer la loi sur ces points que si le Gouvernement l’en charge expressément. Or, en vertu de l’article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc d’organiser le Gouvernement et il n’est dès lors pas permis à une autorité autre que le Grand-Duc d’intervenir dans cette organisation. Le Conseil d’Etat doit par conséquent s’opposer formellement au maintien du paragraphe 2.

Dans les conditions données, le Conseil d’Etat demande qu’il soit fait abstraction de l’insertion dans la loi de 1999 de l’article 20-2.

Article 22

Le Conseil d’Etat ne voit pas l’utilité du changement de numéro de l’article 22 de la loi de 1999 et, plutôt que de modifier celui-ci, il propose de réserver le numéro 22-1 au nouvel article qu’il est proposé d’insérer dans cette loi.

L’article 22 du projet gouvernemental est dès lors à supprimer.

Article 23

Il est indéniable que les réaffectations de terrains ou ensembles de terrains suscitent des spéculations foncières dès que les projets sont connus. L’enrichissement indû des propriétaires immobiliers en est la conséquence et oblige non seulement l’Etat ou la commune qui promeut le projet d’aménagement, mais aussi les particuliers voulant se porter acquéreurs d’une place à bâtir, à payer des prix surfaits.

Les dispositions du nouvel article 22 (22-1 selon le Conseil d’Etat) qu’il est prévu d’insérer dans la loi de 1999 est censé neutraliser les éventuelles évolutions à la hausse ou à la baisse des prix immobiliers dues à l’annonce de projets d’infrastructures publiques ou d’aménagement public, susceptibles de changer l’affectation voire la valeur des terrains impliqués ou adjacents.

Tout en notant que les auteurs se sont inspirés de la législation française en la matière (cf. article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique), le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'approche proposée par les auteurs. Il partage pourtant les craintes de la Chambre des métiers (cf. avis précité de la Chambre des métiers – commentaire de l'article 23) quant aux difficultés d'évaluation des changements de valeurs probablement toujours imputables pour partie à l'évolution générale des prix immobiliers et pour partie à l'effet spécifique de l'annonce du projet public.

Dans la mesure où le texte sous examen est inspiré par le code français sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il se demande encore si la disposition projetée a bien sa place dans la loi sur l'aménagement du territoire ou s'il ne serait pas préférable d'insérer celle-ci dans la loi précitée du 15 mars 1979 en vue de lui assurer un effet général, tout en examinant l'intérêt d'y renvoyer dans la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, il faut en effet éviter des solutions „à la carte“ dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi.

Le Conseil d'Etat se réservera dès lors de refuser la dispense du second vote constitutionnel en attendant que les auteurs du projet auront apporté une réponse satisfaisante à la question évoquée. Pour le surplus, il recommande d'ores et déjà de se tenir au plus près au texte de référence français.

Comme comportant la modification d'une loi autre que celle visée par les modifications qui précèdent, l'article en question aura sa place en fin de dispositif du projet de loi.

Article 24 (21 selon le Conseil d'Etat)

Tout en renvoyant à son observation afférente concernant l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi en ce qui concerne plus particulièrement la modification y prévue du paragraphe 4 de l'article 2 de la loi du 21 mai 1999, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler au sujet de la suppression de l'article 24 de la loi de 1999.

Pour des raisons rédactionnelles, il propose pourtant d'écrire:

„**Art. 21.** L'article 24 de la loi précitée du 21 mai 1999 est abrogé.“

Articles 25 et 26

Les auteurs du projet de loi se réfèrent à la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement pour proposer l'insertion dans la loi de 1999 d'un article traitant des modalités d'application de la loi de 2008 dans le contexte particulier de la programmation et planification en matière d'aménagement du territoire. Ils omettent d'évoquer la modification de la loi de 2008 par celle du 29 mai 2009 qui en a complété l'article 2, paragraphe 5.

La lecture que le Conseil d'Etat donne de la loi du 22 mai 2008 est que l'évaluation environnementale prévue doit être effectuée entre autres „pour tous les plans et programmes ... qui sont élaborés pour (le secteur) de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive modifiée 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir“. Il faut en déduire que les programmes et plans prévus par la loi du 21 mai 1999 sont de plein droit couverts par le champ d'application de la loi du 22 mai 2008. Dans ces conditions, le paragraphe 1. du nouvel article 25-1 qu'il est prévu d'insérer dans la loi de 1999 s'avère superfluetoire.

Les paragraphes 2 et 3 du même article qui ont trait respectivement au déclenchement de la procédure de consultation du public et au traitement à réserver au rapport sur les incidences environnementales prescrit par l'article 5 de la loi de 2008 constituent des modalités d'évaluation relatives aux plans et programmes en matière d'aménagement du territoire. En vertu de l'article 2, paragraphe 5 de la loi de 2008, tel que ce paragraphe a été modifié par la loi du 29 mai 2009, „un règlement grand-ducal pourra déterminer les modalités d'évaluation relatives [aux plans et programmes visés entre autres au paragraphe 2 précité du même article]“.

Dans la mesure où la loi de 2008 renvoie à un règlement grand-ducal en vue de régler les modalités d'évaluation, il y a lieu de faire droit de cette délégation au pouvoir exécutif plutôt que de vouloir traiter de façon spécifique ces modalités dans le cadre d'une loi spéciale. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente de la législation, le Conseil d'Etat insiste dès lors sur la suppression des deux articles sous examen.

Article 22 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Conformément à sa proposition de texte formulée *in fine* de l'examen de l'article 12, le Conseil d'Etat propose de compléter dans le sens y préconisé l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Cette modification devra être reprise en fin de dispositif du projet de loi sous examen.

L'article 22 nouveau que le Conseil d'Etat propose d'insérer à ces fins aura la teneur suivante:

„**Art. 22.** L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.“ “

Le Conseil d'Etat rappelle encore à toutes fins utiles l'éventuel intérêt de compléter l'article 22 proposé si l'approche préconisée à l'endroit de l'article 17 (nouveau selon le Conseil d'Etat) du projet de loi sous avis était retenue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 septembre 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Claude A. HEMMER

6124/09

N° 6124⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendement gouvernemental</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (20.6.2012).....	1
2) Texte et commentaire de l'amendement gouvernemental.....	2
3) Texte coordonné.....	3

*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(20.6.2012)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre du Développement durable et des Infrastructures, j'ai l'honneur de vous saisir d'un amendement gouvernemental relatif au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte de l'amendement avec un commentaire de l'article ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi.

Les avis des chambres professionnelles concernées relatifs à cet amendement ont été demandés et vous parviendront dès réception.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DE L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL

AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL

**au projet de loi 6124 portant modification de la loi
modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du
territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Texte de l'amendement

Amendement relatif à l'article X (insertion d'un nouvel article dans le projet de loi 6124)

Il est proposé d'amender le nouvel article X [probablement l'article 33 du projet de loi 6124] comme suit:

Art. X. Deux nouveaux alinéas, libellés comme suit, sont insérés après l'alinéa 1er de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain:

„Cependant, cette autorisation n'est pas requise pour toute réalisation de travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires et modifiant de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

En outre, cette autorisation n'est pas requise pour la réalisation de travaux de voirie, de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, y compris les ouvrages d'art et des infrastructures d'eau, réalisés par l'Etat ou par la Société nationale des chemins de fer, les infrastructures électriques réalisées par les concessionnaires ainsi que les infrastructures de gaz réalisées par les gestionnaires détenteurs d'une autorisation.

Commentaire de l'article

La loi actuellement en vigueur pose, à travers son article 37, le principe que toute construction, transformation (même mineure) ou démolition de tout type est soumise dorénavant (et depuis le 1er août 2011) à autorisation préalable, peu importe les zones ou plans applicables. Il convient de préciser que l'octroi de cette autorisation relève de la compétence exclusive du bourgmestre, et non de celle du collège échevinal.

Sous le régime initial de la loi du 19 juillet 2004, cette autorisation était uniquement requise pour la construction, transformation ou démolition **d'un bâtiment**, alors qu'à l'état actuel, elle est applicable plus généralement pour toute sorte d'opération de construction et d'aménagement.

Une autorisation de construire consiste dans sa substance en la constatation officielle, par l'autorité compétente, de la conformité du projet de construction à la réglementation d'urbanisme applicable (en principe le PAG et le règlement des bâtisses). Or, pour des infrastructures linéaires d'utilité publique, telles que par exemple les voiries, les rails ou les lignes électriques, il est impossible que chaque commune traversée fixe sa propre réglementation d'urbanisme sous peine de rendre la réalisation de ces infrastructures, pourtant nécessaires dans l'intérêt national, incohérente, voire impossible. Ainsi, le bourgmestre ne peut pas procéder à une quelconque vérification de conformité de sorte qu'il ne puisse refuser l'octroi de l'autorisation dans ces cas. Au vu de ce qui précède, l'autorisation pour de tels travaux d'infrastructures ne fait pas de sens et ne fait qu'alourdir les procédures administratives de façon inutile.

Il incombe donc de prévoir des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires.

Concernant le souci d'une éventuelle différenciation résultant du fait que certaines personnes morales de droit public ou privé seraient dès lors exemptées d'une demande d'autorisation de construire, alors que les particuliers ne le sont pas, une pareille dispense ne peut pas être considérée comme violant le principe de l'égalité devant la loi, tel qu'ancré à l'article 10bis, paragraphe (1) de la Constitution. Ce souci a été évoqué par le Conseil d'Etat dans ses avis des 24 avril et 6 juillet 2007 au cours de la procédure législative aboutissant à la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

En effet, une différenciation entre différentes situations est permise si elle peut être justifiée objectivement. Dans un arrêt du 5 mai 2000 (arrêt 9/00, Mémorial A n° 40 du 30 mai 2000, p. 948) la Cour Constitutionnelle a précisé que „*Le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but*“.

Une exemption en matière d'autorisation de construire pour les ouvrages prémentionnés respecte ces conditions. D'une part, une certaine catégorie de personnes est soumise au régime dérogatoire, à savoir l'Etat, les CFL et les gestionnaires de réseaux. D'autre part, la différence procède de disparités objectives et est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée, alors que ces ouvrages relèvent de l'utilité publique.

De plus, en ce qui concerne les réseaux électriques et gaziers, une pareille dispense n'entrave pas la concurrence, dans la mesure où les activités de ces réseaux ne sont pas (contrairement aux réseaux de télécommunications) ouvertes à la concurrence et restent des monopoles naturels. Le souci du Conseil d'Etat y relatif émis en 2007 peut ainsi être écarté.

Reste à rappeler que lors de l'élaboration de la loi du 1er février 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg, la question du rôle que les communes sont appelées à jouer dans le domaine de l'électrification du pays a été longuement débattue. Au nom de l'utilité publique et de l'intérêt général, l'application des autorisations de construire a été écartée par le législateur en matière d'électrification du pays. Dans le cadre de la concession, seul l'Etat accordait le droit d'utiliser le domaine public, appartenant tant aux communes qu'à l'Etat. C'est ainsi que le législateur a justement voulu éviter dans le passé et ceci dans l'intérêt manifeste du pays des situations de blocage.

*

TEXTE COORDONNE

Art. 37. Autorisations de construire

Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.

Cependant, cette autorisation n'est pas requise pour toute réalisation de travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires et modifiant de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

En outre, cette autorisation n'est pas requise pour la réalisation de travaux de voirie, de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, y compris les ouvrages d'art et des infrastructures d'eau, réalisés par l'Etat ou par la Société nationale des chemins de fer, les infrastructures électriques réalisées par les concessionnaires ainsi que les infrastructures de gaz réalisées par les gestionnaires détenteurs d'une autorisation.

L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier „quartier existant“ et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés dans la convention prévue à l'article 36.

Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire ou si conformément à l'article 29, paragraphe 2, le projet de construction dépasse la surface d'un hectare, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires, respectivement les modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré sont réglés. Cette convention est conclue avant la délivrance de l'autorisation.

L'autorisation est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par le bourgmestre pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire.

Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la construction projetée a fait l'objet de son autorisation est affiché aux abords du chantier par le maître de l'ouvrage. Ce certificat mentionne notamment qu'à la maison communale le public peut prendre inspection des plans afférents pendant le délai de recours devant les juridictions administratives.

Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de la date de délivrance du certificat signé par le bourgmestre. Le bourgmestre est tenu de faire afficher le certificat le jour même de sa délivrance.

6124/10

N° 6124¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et de développement urbain;
4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

* * *

SOMMAIRE:

page

Amendements adoptés par la Commission du Développement durable

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (25.6.2012).....	1
2) Texte coordonné.....	25

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(25.6.2012)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, amendements adoptés par la Commission du Développement durable lors de sa réunion du 18 juin 2012.

Je vous joins, à titre indicatif, un texte coordonné tenant compte de ces propositions d'amendements de la Chambre des Députés.

Remarques préliminaires

1. En vue de faciliter la lecture et la compréhension du nouveau projet de texte suite aux nombreuses adaptations et reformulations adoptées par la commission parlementaire, cette dernière a décidé de réécrire intégralement tous les articles amendés en les faisant précéder par la formule générale suivante: „L'article xxx de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant: (...)“.

2. Le volet des plans directeurs régionaux de la loi initiale n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis 1999. Dès lors, la commission parlementaire a décidé, dans sa majorité, de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la loi

modifiée un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique, ainsi que toute référence à l'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999. Certains des amendements exposés ci-dessous ne sont qu'une simple conséquence de cette décision.

Amendement 1 portant sur le nouvel article 1er (article 2 initial)

Le nouvel article 1er du projet de loi se lira comme suit:

Art. 1. L'article 1er de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant:

„Art. 1. 1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale, à l'échelle de la région d'aménagement, ainsi qu'à l'échelle intercommunale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

Commentaire de l'amendement 1

La nouvelle formulation du 2^{ème} paragraphe de l'article 1er est destinée à souligner, à renforcer et à préciser la mission de coordination que l'aménagement du territoire doit assurer au niveau national, voire régional et intercommunal afin de garantir une approche intégrative des politiques sectorielles de développement du territoire national, sans pour autant interférer dans des questions d'aménagement d'importance locale.

Au paragraphe 1er, le terme „région(s)“ est à considérer dans le sens littéraire. Il s'agit d'une étendue du pays qui doit son unité à des causes naturelles (climat, végétation, relief) ou humaines (peuplement ou économie). Par opposition, il ne s'agit ni d'une structure politique, ni d'une structure administrative.

Au paragraphe 2, le terme „région d'aménagement“ est à considérer comme une des régions définies dans le programme. Chaque région d'aménagement a des limites géographiques clairement définies et est caractérisée par un ou plusieurs centres de développement et d'attraction. Ces centres correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur arrière-pays. Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce en détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation (écoles, lycées, instituts d'études supérieures ...) et de loisirs (centres culturels, théâtres, cinémas ...), les services de santé (hôpitaux,

médecins, pharmacies ...), les moyens de transport offerts ainsi que les modes de transport et de communication. L'ensemble des centres de développement et d'attraction forme un système cohérent et un cadre de référence de logique territoriale, répondant aux exigences du développement durable.

En ce qui concerne le terme de „l'échelle intercommunale“, par respect du principe de l'autonomie communale, il s'agit de bien préciser que ce n'est pas le niveau local et communal (avec des projets d'envergure locale et communale et d'impact local et communal en termes d'aménagement du territoire) qui est visé, mais bien le niveau intercommunal, c'est-à-dire qui est commun à plusieurs communes ou qui les concerne, en vue d'assurer une approche consistant à intégrer une politique coordonnée de plusieurs communes en termes de développement du territoire national.

Au paragraphe 3, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à rajouter que les „orientations“ des plans directeurs sectoriels s'imposent également en matière d'aménagement du territoire (à côté des prescriptions). A noter également une légère reformulation rédactionnelle du texte proposé par le Conseil d'Etat, dans le sens qu'il n'est plus fait référence ni aux orientations du programme directeur, ni aux prescriptions des plans d'occupation du sol. Pour plus de détails concernant les notions de „prescriptions“ et d'„orientations“, il est prié de se référer au commentaire de l'amendement 21.

Amendement 2 portant sur le nouvel article 2 (article 3 initial)

Le nouvel article 2 du projet de loi 6124 se lira comme suit:

Art. 2. L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 2.** 1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

4. Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.

Commentaire de l'amendement 2

Ad 2°: En ce qui concerne le terme de „intercommunal(e)“, par respect du principe de l'autonomie communale, il s'agit de bien préciser que ce n'est pas le niveau local et communal (avec des projets

d'envergure locale et communale et d'impact local et communal en termes d'aménagement du territoire) qui est visé, mais bien le niveau intercommunal, c'est-à-dire qui est commun à plusieurs communes ou qui les concerne, en vue d'assurer une approche consistant à intégrer une politique coordonnée de plusieurs communes en termes de développement du territoire national.

L'expérience en matière d'aménagement du territoire depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que la recherche de lieux d'implantation pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en œuvre la politique nationale arrêtée en matière d'aménagement du territoire. Pour pouvoir remplir son rôle de coordination, il est nécessaire que le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions soit impliqué dès un stade précoce dans les planifications des ministères sectoriels, respectivement des administrations communales qui concernent les projets énumérés au deuxième paragraphe de l'article 2.

Ad 4°: Il s'agit d'une simple reformulation rédactionnelle (voir le commentaire de l'amendement 27).

Amendement 3 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 3 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 3. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:

„Art. 2-1. Le territoire national est subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat-communes, visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable, avec des communes contiguës, formant un ensemble intercommunal fonctionnel en termes d'aménagement du territoire, avec les communes membres d'un parc naturel ou avec l'ensemble des communes d'une région d'aménagement.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.“

Commentaire de l'amendement 3

L'alinéa 1er définit les régions d'aménagement par renvoi au programme directeur.

L'alinéa 2 vise les conventions Etat-communes. Il s'agit de processus de planification informels. Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat-communes visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable de l'espace intercommunal ou régional en question ou encore d'un parc naturel. A travers ces conventions, les communes s'engagent à inclure les résultats obtenus suite à un processus de planification informel et respectant les objectifs du programme directeur d'aménagement du territoire ainsi que les dispositions réglementaires des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol, dans leurs plans d'aménagement général respectifs, voire à procéder ensemble à l'élaboration d'un plan d'aménagement général intercommunal.

L'initiative de l'élaboration d'une convention Etat-communes peut émaner soit du ministre, soit des communes concernées.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre de ces conventions qui, en principe, sont faites pour une durée de cinq ans, une fois renouvelable.

Amendement 4 portant sur l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du projet de loi 6124 se lira comme suit:

Art. 4. L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 3. 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;

- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d’activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l’aménagement du territoire, l’utilisation du sol ou l’équilibre entre les régions d’aménagement.

2. Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l’exécution de la politique d’aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d’aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d’occupation du sol;
- **les conventions Etat-communes**.

3. Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les **trois ans**, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d’aménagement du territoire.

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d’aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d’aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.“

Commentaire de l’amendement 4

Ad 1°: Le 3e tiret est complété par une référence aux „régions d’aménagement“, qui sont définies dans le commentaire de l’amendement 1er.

Ad 2°: Ce paragraphe énumère les instruments de l’aménagement du territoire et est complété par l’instrument des „conventions Etat-communes“, tel que découlant de l’amendement 3.

Ad 3°: Selon les expériences du passé, il est indiqué de faire périodiquement, et non pas annuellement, rapport à la Chambre des députés. Cette plus grande flexibilité permet de mieux tenir compte de l’actualité politique. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, il est retenu que ce rapport doit être fait au moins tous les trois ans.

Amendement 5 portant sur l’article 5 du projet de loi

L’article 5 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 5. L’article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 4.** 1. Le programme directeur d’aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l’intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l’aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l’article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

2. Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.“

Commentaire de l’amendement 5

La Commission du Développement durable a décidé, suite à l’introduction d’un nouvel article 2-1, de biffer le paragraphe (3) de l’article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999, qui concerne justement la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d’aménagement (voir l’amendement 3).

Amendement 6 portant sur l’article 6 du projet de loi

L’article 6 du projet de loi 6124 se lira comme suit:

Art. 6. L'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 5.** 1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur en vue d'en tenir compte.

3. Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

5. Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.“

Commentaire de l'amendement 6

Ad 2°: Il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression „en vue d'en tenir compte“. La phrase garde tout son sens sans cette formulation.

Ad 5°: Il convient d'attirer l'attention sur la suppression des programmes complémentaires. Les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur. Par conséquent, il est plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. Pour des raisons de simplification administrative et de cohérence des instruments de planification, il est retenu que la notion de programmes complémentaires est supprimée et que les programmes complémentaires éventuels seront, le cas échéant, intégrés en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur.

Amendement 7 portant sur l'article 7 du projet de loi

L'article 7 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6. 1.** Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

2. Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.“

Commentaire de l'amendement 7

Ad 1°: Il s'agit d'une simple conséquence de la décision de supprimer les programmes complémentaires.

Ad 2°: En plus, un paragraphe 2 est ajouté à l'article sous objet qui dispose que le programme directeur peut être précisé par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol. Les plans d'occupation du sol peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels, mais doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et appelée à s'exercer sur ou impacter le territoire de plusieurs communes. Cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relative aux plans d'occupation du sol.

Après avoir examiné l'avis du Conseil d'Etat, la commission parlementaire décide de suivre sa suggestion d'introduire le nouveau texte proposé par le Conseil d'Etat dans la loi de 1999, mais elle préfère, pour des raisons de cohérence, intégrer cet article à l'article 7 du projet de loi et d'en faire le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi de 1999 (au lieu de créer un article 6-1 tel que proposé par le Conseil d'Etat). Elle décide en outre d'opérer une légère modification au texte proposé par la Haute Corporation en remplaçant le mot „et“ par le mot „ou“, qu'elle juge juridiquement plus approprié pour prévoir l'alternative entre le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol.

Amendement 8 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 8 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 8. L'intitulé du chapitre III de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant:

„Plans directeurs sectoriels“

Commentaire de l'amendement 8

Il y a lieu d'adapter le libellé du chapitre III en tenant compte de la suppression des plans directeurs régionaux.

Amendement 9 portant sur le nouvel article 9 du projet de loi (article 8 initial)

Le nouvel article 9 du projet de loi 6124 se lira comme suit:

Art. 9. L'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 7. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. **La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.**“

Commentaire de l'amendement 9

Suite à la suppression des programmes directeurs régionaux et suite à la suppression du paragraphe 1er telle qu'approuvée par le Conseil d'Etat, le nouvel article ne comporte qu'un seul paragraphe (l'ancien paragraphe 3) qui définit un plan directeur sectoriel et qui décrit l'objet de ce dernier. Il est rajouté une phrase supplémentaire à la fin du paragraphe précisant que „la partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite“. Cette phrase a été proposée par le Conseil d'Etat à l'article 6, paragraphe 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 (voir l'amendement 7), mais n'a pas fait l'objet d'une précision quant à l'article sous objet. Dès lors, dans un souci de cohérence et de parallélisme juridique, il y a lieu de rajouter cette phrase également dans le cadre des plans directeurs sectoriels.

Amendement 10 portant sur le nouvel article 10 du projet de loi (article 9 initial)

Le nouvel article 10 du projet de loi se lira comme suit:

„Art. 10. L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé.“

Commentaire de l'amendement 10

Le volet des plans directeurs régionaux de la loi initiale n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis 1999. Dès lors, il y a lieu de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la loi modifiée un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique.

Amendement 11 portant sur le nouvel article 11 du projet de loi (article 10 initial)

L'article 11 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 11. L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 9. 1. Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.“

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel **pour en tenir compte**.

3. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

6. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat**. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

7. Le ministre informe **périodiquement**, et au moins tous les **trois ans**, le Gouvernement et les communes concernées, **ainsi que la Chambre des députés**, sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Commentaire de l'amendement 11

Ad 1°: Il est décidé de suivre la proposition du Conseil d'Etat, sauf à rajouter une faculté supplémentaire en faveur des communes, permettant de les entendre en leur avis en ce qui concerne les projets de plans directeurs sectoriels.

Ad 2°: La décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35).

Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression „en vue d'en tenir compte“. La phrase garde tout son sens sans cette formulation (voir aussi dans ce sens l'amendement 6).

La procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs sectoriels est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur (voir infra): suppression de l'avis du comité interministériel et avis du Conseil supérieur demandé parallèlement à ceux des communes.

Ad 5°: Il s'agit d'un ajout en vue d'avoir un parallélisme des normes par rapport à l'article 14 paragraphe 2 de la loi actuelle, qui dispose d'ores et déjà que les plans d'occupation du sol sont d'utilité publique. Dans la même logique, il est important de préciser que l'exécution des plans directeurs sectoriels est aussi d'utilité publique. Il y est encore apporté un changement rédactionnel, dans le sens que l'expression „à des usages publics“ est remplacée par „à des fins d'utilité publique“, étant donné que „l'usage public“ correspond à tort à un usage qui dépend de l'Etat et est géré par celui-ci, à l'exclusion de toute participation privée.

Ad 6°: L'article 9 de la loi est complété par un nouveau paragraphe 6 qui institutionnalise une pratique déjà bien établie, à savoir la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel qui est chargée de surveiller la mise en œuvre du plan en question, d'informer le ministre sur celle-ci et, le cas échéant, de proposer des modifications. Le texte garde le même sens que celui proposé par le Conseil d'Etat, mais pour des raisons de lecture, il subit une légère reformulation rédactionnelle.

Ad 7°: Enfin, il est indiqué d'informer périodiquement le Gouvernement et les communes concernées ainsi que la Chambre des députés sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, il est retenu que cette information doit être faite au moins tous les trois ans.

Amendement 12 portant sur le nouvel article 12 du projet de loi (article 11 initial)

L'article 12 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 10.** 1. Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle **pour en tenir compte.**

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.“

Commentaire de l'amendement 12

Ad 1°: Il s'agit d'une simple conséquence de la décision de supprimer les plans directeurs régionaux.

Ad 2°: La décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35). Etant donné qu'une modification ponctuelle est incorporée dans le plan directeur sectoriel concerné, l'exécution de celle-ci est également d'utilité publique, par analogie à l'article 9 paragraphe 5.

Pour le reste, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression „en vue d'en tenir compte“. La phrase garde tout son sens sans cette formulation (voir aussi dans ce sens l'amendement 6). En outre, la référence aux plans directeurs régionaux a été supprimée (article 8).

Amendement 13 portant sur l'article 13 du projet de loi

L'article 13 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 13. L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 11.** 1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux orientations du programme directeur, précisées, le cas échéant, par un plan directeur sectoriel.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant **des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.**

Commentaire de l'amendement 13

Il est proposé de modifier le texte afin de préciser que même si un plan d'occupation du sol modifie de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes, il ne peut être contraire aux orientations du programme directeur. Ces orientations peuvent être précisées par un plan directeur sectoriel.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe 3 consacre encore une fois la pratique bien établie de l'établissement des plans d'occupation du sol par un groupe de travail interministériel. Pour le reste, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Amendement 14 portant sur l'article 14 du projet de loi

Il est proposé d'amender l'article 14 du projet de loi 6124 comme suit:

Art. 14. L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 12.** Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collègues des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. **La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national.**“

Commentaire de l'amendement 14

La décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Dans la même optique que celle exposée en ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35).

Amendement 15 portant sur l'article 15

L'article 15 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 15. L'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 13.** 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

2. Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine

d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

3. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 2 du présent article.

5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions** les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions** l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol **en vue d'en tenir compte.**

7. En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.“

Commentaire de l'amendement 15

Ad 5°: L'article remplace la référence au ministre de l'Intérieur dans le texte initial par la formule plus générale du „ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions“.

Ad 6°: Pour le reste, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression „en vue d'en tenir compte“. La phrase garde tout son sens sans cette formulation (voir aussi dans ce sens l'amendement 6).

Amendement 16 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 16 du projet de loi sera libellé comme suit:

Art. 16. L'article 14 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 14.** 1. Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial **sous une forme appropriée.**

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

2. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés **à des fins d'utilité publique** conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.“

Commentaire de l'amendement 16

Suite à l'observation du Conseil d'Etat qui, à bon escient, avait signalé qu'en l'absence de solution alternative prévue par la loi, la publication au Mémorial se fait sous forme imprimée tant pour ce qui concerne les textes écrits que pour ce qui est des parties graphiques que comportent les documents à publier, il échet de supprimer de l'article initial l'expression voulant que la publication se fasse „sous une forme appropriée“. (Avis du Conseil d'Etat concernant l'article 6 du projet de loi 6124, p. 12). Or, le Conseil d'Etat n'a émis aucun avis concernant l'article sous objet, étant donné que l'article n'a pas fait l'objet d'une proposition de modification dans le projet de loi initialement déposé. Cependant, par analogie à l'amendement 6, il est opportun de supprimer cette expression qui d'ailleurs n'a aucune plus-value juridique.

Amendement 17 portant sur le nouvel article 17 du projet de loi (article 16 initial)

Le nouvel article 17 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 17. L'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 15. 1. Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, **abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.**

2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

3. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées ~~ainsi qu'au Conseil supérieur~~ qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ~~ainsi que l'avis du Conseil supérieur~~, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver ~~auxdites observations et à l'avis du Conseil supérieur~~ et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle **en vue d'en tenir compte.**

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Commentaire de l'amendement 17

Ad 1°: Comme pour les plans directeurs sectoriels, il est introduit, selon les mêmes conditions, la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol (à côté de la possibilité de procéder à une modification générale ou à l'abrogation du plan concerné). Une condition supplémentaire est cependant ajoutée, à savoir l'interdiction de grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété, en raison de la nature même du plan d'occupation du sol, opposable aux tiers.

Ad 3°: Par analogie au processus d'élaboration des plans d'occupation du sol (ainsi que des plans directeurs sectoriels), la décision du Gouvernement en conseil de faire modifier un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Cette publication doit intervenir pour les modifications générales ainsi que pour les modifications ponctuelles. Comme déjà invoqué à plusieurs reprises (voir supra), cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation,

mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35).

Enfin, dans un souci de simplification administrative, les projets de modification ponctuelle à incidence forcément purement locale ne sont pas transmis pour avis au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, mais uniquement aux communes concernées.

Amendement 18 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 18 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 18. L'article 16 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 16.** 1. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions**. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.“

Commentaire de l'amendement 18

Il s'agit d'une reformulation purement rédactionnelle. Il est proposé de remplacer toutes références au ministre de l'Intérieur par la formule plus générale du „ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions“.

Amendement 19 portant sur le nouvel article 19 du projet de loi (article 17 initial)

Le nouvel article 19 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 19. L'article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 18.** 1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

2. La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

3. La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée **au bourgmestre** de la ou des communes de situation de l'immeuble.

4. Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.“

Commentaire de l'amendement 19

Il s'agit d'une simple reformulation rédactionnelle: le terme „aux bourgmestres“ est mis dans la forme du singulier.

Amendement 20 portant sur le nouvel article 20 du projet de loi

Le nouvel article 20 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 20. L'intitulé du chapitre V de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant:

„Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“

Commentaire de l'amendement 20

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu d'adapter l'intitulé du chapitre V en conséquence.

Amendement 21 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Il est inséré un nouvel article 21 dans le projet de loi libellé comme suit:

Art. 21. L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 19. 1. Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des orientations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

4. Les orientations lient les communes, lorsqu'elles précisent des résultats à atteindre par les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leur plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

5. Les orientations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier.

6. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou les orientations qui précisent des résultats à atteindre d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné.

7. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du plan. Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme à ces prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel“.

Commentaire de l'amendement 21

L'objet principal est de différencier par la loi, trois types de normes pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels, étant entendu que les plans d'occupation du sol se superposent aux plans et projets d'aménagement général ainsi qu'aux plans et projets d'aménagement particulier des communes qu'ils modifient ainsi de plein droit.

Il est proposé, en premier lieu, de réserver le terme de „prescriptions“ à celles des normes, insérées dans un plan directeur sectoriel, qui sont définies avec une précision telle qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement communaux conformément à l'article 19 de la loi. En effet, seules ces normes ont la précision nécessaire pour rendre de fait, le cas échéant, les plans d'aménagement communaux incompatibles avec elles, sans conférer à la commune concernée de marge de manœuvre en la matière.

Les orientations qui précisent des résultats à atteindre sont des normes qui sont certes obligatoires mais qui doivent être transposées par les conseils communaux, principaux responsables de l'aménagement communal, dans les documents d'aménagement communaux, en particulier en vue de localiser avec précision les parties du territoire communal concernées, ou de préciser les obligations résultant de ces normes.

Enfin – troisième catégorie de normes –, les „autres“ orientations, c'est-à-dire celles qui ne précisent pas des résultats à atteindre obligatoirement, constituent des orientations dont la prise en considération est obligatoire lors de l'élaboration des plans d'aménagement communaux, sans pour autant lier les communes quant au résultat à atteindre. Ces orientations obligent les communes qui souhaiteraient s'en écarter à argumenter et motiver leur choix dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux respectifs.

Les prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre, lient, dans la même mesure où elles lient les communes, les instances étatiques lors de l'élaboration d'actes administratifs réglementaires ou individuels. Il serait incohérent de prévoir des instruments de planification contraignants à l'égard des communes, mais dépourvus de tout caractère contraignant à l'égard des autorités de l'Etat.

Enfin, pendant la phase de transition dans laquelle les communes doivent conformer leur plan d'aménagement général et leurs plans d'aménagement particulier avec les dispositions du plan directeur sectoriel, les orientations qui précisent des résultats à atteindre ainsi que les prescriptions priment sur les dispositions du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier. Ainsi, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme à ces prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre.

Amendement 22 portant sur le nouvel article 22 du projet de loi (article 18 initial)

Le nouvel article 22 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 22. L'intitulé du chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant:

„Chapitre VI: Mise en œuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“

Commentaire de l'amendement 22

Etant donné que le présent projet de loi introduit de nouveaux instruments de mise en œuvre des différents plans, il y a lieu d'adapter l'intitulé du chapitre VI en conséquence.

Amendement 23 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 23 du projet de loi se lira comme suit (insertion d'un nouvel article):

Art. 23. Le chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par de nouvelles sections, libellées comme suit:

1° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20 ayant l'intitulé suivant:

„Section 1ère: Expropriation“

2° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20-1 ayant l'intitulé suivant:

„Section 2: Droit de préemption“

3° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 21 ayant l'intitulé suivant:

„Section 3: Indemnités“

Commentaire de l'amendement 23

Cet article a pour objet de compléter le chapitre VI par l'insertion de trois sections régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de préemption, ainsi que le droit aux indemnités.

Amendement 24 portant sur le nouvel article 24 du projet de loi (article 19 initial)

Le nouvel article 24 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 24. L'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 20. 1. L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus

obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.

3. Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

4. Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22."

Commentaire de l'amendement 24

La nouveauté de l'article consiste dans le droit conféré aux communes, en ce qui concerne leur territoire, à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des biens immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Jusqu'à présent, l'Etat était le seul à pouvoir contraindre les particuliers en vertu de l'article sous objet. Cette innovation trouve toute son utilité, notamment dans le cadre du plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“, car en ce qui concerne ce plan, la commune restera propriétaire des terrains des zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné, d'où l'intérêt de faire figurer, à côté de l'Etat, les communes dans la disposition sous objet concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour le reste, l'article reste inchangé par rapport à la version initiale.

Amendement 25 portant sur le nouvel article 25 du projet de loi (article 20 initial)

Le nouvel article 25 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 25. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit:

„**Art. 20.-1** 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

3. L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

4. Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,

- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

5. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

6. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

7. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

8. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

9. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

11. Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe."

Commentaire de l'amendement 25

La commission attire l'attention sur le redressement d'une erreur matérielle consistant dans la numérotation des paragraphes cités.

Amendement 26 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 26 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 26. L'article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 21.** 1. N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 de la présente loi.

2. Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

3. L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

4. A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble."

Commentaire de l'amendement 26

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu de supprimer en conséquence toute référence à l'article 8 de la loi sous objet. Quant au fond, cet article reste inchangé par rapport à l'article initial. Il est proposé de supprimer au projet de loi 6124 toutes références à l'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999.

Amendement 27 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 27 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 27. A l'article 23 de la loi précitée du 21 mai 1999 le terme „conseil supérieur“ est remplacé par le terme „Conseil supérieur“.

Commentaire de l'amendement 27

Il s'agit d'une simple reformulation rédactionnelle. Dans un souci de cohérence de lecture, le terme „conseil supérieur“ est écrit en majuscule et est remplacé dorénavant par le terme „Conseil supérieur“.

Amendement 28 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 29 du projet de loi se lira comme suit:

Art. 29. L'article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 25.** 1. Pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux. Ces syndicats de communes ont pour mission d'œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives.

2. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal."

Commentaire de l'amendement 28

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu de supprimer en conséquence toute référence y relative. Par conséquent, les syndicats de communes régionaux ne peuvent plus avoir pour mission principale „d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux“ (puisque ces derniers sont supprimés), mais doivent dorénavant œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives.

Amendement 29 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 30, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 30. L'article 26 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 26.** 1. Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions **et orientations qui précisent des résultats à atteindre** des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

4. La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

5. Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.“

Commentaire de l'amendement 29

L'article sous objet concerne les sanctions pénales. Par rapport à la version initiale, il reste inchangé quant au fond, sauf à rajouter au paragraphe 2 que le juge puisse ordonner également la mise en conformité de travaux aux orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement: „2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement, soit (...)“.

Amendement 30 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 31, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 31. L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions **et orientations des plans directeurs régionaux**, des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.“

Commentaire de l'amendement 30

L'article qu'il est proposé de modifier reste inchangé quant au fond, mais il rajoute au paragraphe 1er, à côté des prescriptions, le terme „orientations“ des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (voir supra le commentaire de l'amendement 21 pour un développement détaillé des termes en question). En plus, il supprime la référence quant aux plans directeurs régionaux (voir supra le commentaire de l'amendement 10).

Amendement 31 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 32, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 32. L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.“

Commentaire de l'amendement 31

Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, et plus particulièrement la décision ministérielle quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet au cours de la phase procédurale. Dans ce dernier cas, le projet concerné n'est pas encore déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Afin d'éviter que des constructions puissent être érigées pendant la phase procédurale, mettant ainsi la mise en œuvre du plan directeur sectoriel en échec, suite à des contraintes dues à des faits accomplis, la nouvelle disposition prévoit qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Amendement 32 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 33, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 33. Il est inséré un article 18bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit:

„**Art. 18bis. Procédure allégée**

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999.“

Commentaire de l'amendement 32

Il s'agit d'une insertion d'un nouvel article dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette disposition prévoit la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Pour rappel, les prescriptions sont des normes, insérées dans un plan directeur sectoriel, qui sont définies avec une précision telle qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement communaux conformément à l'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 (voir supra le commentaire de l'article 21). En effet, seules ces normes ont la précision nécessaire pour rendre de fait, le cas échéant, les plans d'aménagement communaux incompatibles avec elles sans conférer à la commune concernée

de marge de manœuvre en la matière. Certes la question de l'intérêt d'une obligation de délibération de la part de la commune peut dans de telles conditions se poser, étant donné que celle-ci ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Cependant, cette disposition est nécessaire pour deux raisons. D'une part, le plan directeur sectoriel est un instrument étatique qui impose des contraintes aux communes qui doivent s'y conformer et, d'autre part, en vertu du principe de l'autonomie communale, il revient aux communes elles-mêmes, et non à l'Etat, de modifier leurs plans d'aménagement communaux.

Amendement 33 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 34, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 34. L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.

Commentaire de l'amendement 33

Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du commentaire de l'amendement 31.

Amendement 34 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 35, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 35. Il est inséré un article 30bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit:

„Art. 30bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plans d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues à l'article 30 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement particulier, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement particulier.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999.

Commentaire de l'amendement 34

Il s'agit d'une insertion d'un nouvel article dans la loi précitée du 19 juillet 2004, prévoyant la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du commentaire de l'article 33 du présent projet de loi.

Amendement 35 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 36, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 36. Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„Art. 12bis. Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;**
- soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.**

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

Commentaire de l'amendement 35

Le projet de texte est basé sur le texte français (Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique) et reflète en particulier l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins des instruments de planification tels qu'ils découlent de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Ainsi, pour les besoins de la législation luxembourgeoise, seule la disposition concernant la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire est retenue. A noter qu'en vertu de l'article 20 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, l'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la loi précitée (voir supra le commentaire de l'amendement 24).

En effet, en ce qui concerne la disposition visant „l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée“, il y a lieu de préciser que la loi sous objet permettra d'utiliser dorénavant l'instrument du plan d'occupation du sol pour tout projet d'utilité publique, si bien que ces projets pourront alors bénéficier de la disposition de l'article sous objet.

En ce qui concerne la disposition visant „la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration“, celle-ci a été abandonnée dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance. Il n'est, en fait, ni concevable d'entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l'intérieur d'une commune. En plus, l'article actuel permettra de geler les prix de biens grevés à une date précédant d'un an la publication de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol.

Le but de se référer à la date de la publication au Mémorial est double. D'un côté, dans un souci de sécurité juridique, il s'agit d'avoir une date certaine. Cette date de publication diffère pour les deux types de plans. En ce qui concerne les plans d'occupation du sol, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un tel plan. En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

D'un autre côté, il s'agit de satisfaire à la nécessité de publicité, pour avertir les notaires non seulement d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat, mais aussi de la possibilité d'expropriation aux conditions telles que définies à l'article correspondant et visant les biens se situant dans les zones

reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

Le but de se référer à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en conseil est également double:

Premièrement, lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il est obligatoire de procéder à une évaluation environnementale stratégique („S.U.P.: Strategische Umweltprüfung“), conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ce rapport d'impact contient les éventuelles incidences sur l'environnement par l'accomplissement de ces plans. L'élaboration d'une évaluation environnementale stratégique est effectuée avant même l'entrée en procédure des plans concernés, ce qui implique qu'il existe déjà à ce point un certain flux d'informations. Pour remédier aux hausses de prix résultant d'éventuelles spéculations liées au seul fait de l'élaboration d'une étude relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, il y a lieu de prendre la valeur en compte qui précède d'un an la publication de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol.

Deuxièmement, même indépendamment de l'élaboration d'une étude environnementale stratégique, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol nécessitent l'élaboration de parties graphiques qui ne se concrétisent et se stabilisent généralement qu'au cours de la dernière année du processus de l'élaboration de ces plans. Ce n'est donc que durant cette phase de finalisation qu'existe le risque de diffusion d'informations fiables dans une optique de spéculation foncière.

Pour ces différentes raisons, il est donc raisonnable d'estimer qu'au cours de la dernière année du processus d'élaboration des projets de ces plans, beaucoup d'éléments sont déjà connus, de sorte que le risque de diffusion illicite d'informations notamment cartographiques vers l'extérieur augmente. Tout ceci justifie donc également de prendre la valeur en compte telle qu'elle était un an précédant la publication telle que décrite à l'article correspondant.

Concernant la question posée par la Chambre des métiers (Avis du 5.8.2010) „comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évaluation générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d'une zone d'activités économiques?“, il y a lieu de procéder à la détermination de la valeur du bien en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il y a lieu de consulter la valeur à une date la plus proche possible de la date prévue par l'article sous objet, c'est-à-dire un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en conseil, de biens similaires, relativement proches du bien à acquérir, mais non directement concernés par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant pour une date la plus proche possible de la date de référence le prix de biens situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au bien à acquérir. En d'autres termes, les biens de comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le bien à acquérir (classement d'un terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques).

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (biens à proximité et biens plus éloignés). Ce réexamen s'avère nécessaire parce qu'il y a valablement lieu de supposer que le projet a engendré une solide hausse de valeur du bien à proximité, même si ce bien n'est pas directement concerné par le projet.

Une estimation de l'évolution générale des prix s'obtient en comparant le prix des trois terrains de référence.

Cette valeur constituera la valeur de référence pour le calcul de l'indemnité, et servira de base pour la justification du prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des biens par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale du prix des biens. Elle s'applique uniquement dans un secteur directement concerné par un plan d'occupation du sol ou un plan directeur sectoriel, afin que ces projets soient mieux à l'abri de spéculations foncières.

Amendement 36 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 37, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 37. L'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique précitée est remplacé par le texte suivant:

„Art. 17. Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Commentaire de l'amendement 36

En vertu de l'article 20 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont également autorisées à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires (voir supra le commentaire de l'amendement 24).

Quant à la procédure d'expropriation poursuivie à la demande des communes, celle-ci est régie par la section „B – Expropriation poursuivie à la demande des communes“ de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 17 de cette section renvoie à plusieurs dispositions édictées par les articles de la section „A – Expropriation poursuivie à la demande de l'Etat“. Etant donné que l'article 12bis qu'il est prévu d'insérer figurera dans cette section, il importe dès lors d'inclure une référence au nouvel article 12bis dans l'article sous objet.

Amendement 37 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 38, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 38. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;
- soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.“

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

Commentaire de l'amendement 37

Voir supra le commentaire de l'amendement 35.

Amendement 38 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 39, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi:

Art. 39. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, le terme „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ est remplacé par le terme „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Commentaire de l'amendement 38

Etant donné que le comité interministériel de l'aménagement du territoire est supprimé, il y a lieu de supprimer toute référence y relative et de remplacer ce terme par le terme „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Amendement 39 portant sur l'intitulé du projet de loi

Le nouvel intitulé du projet de loi est le suivant:

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Commentaire de l'amendement 39

Le nouvel intitulé du projet de loi est une simple conséquence des amendements 30 à 38.

*

Au nom de la Commission du Développement durable, je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer l'avis du Conseil d'Etat sur les amendements exposés ci-dessus dans les meilleurs délais.

Copie de la présente est envoyée pour information au Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Ministre du Développement durable et des Infrastructures, au Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures et à la Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

*

TEXTE COORDONNE

(Les propositions du Conseil d'Etat retenues par la Commission du Développement durable sont soulignées; les amendements parlementaires sont soulignés et en gras).

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
- 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

~~Art. 1.~~ La présente loi a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Art. 1. L'article 1er de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant:

„Art. 1. 1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en

valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale, à l'échelle de la région d'aménagement, ainsi qu'à l'échelle intercommunale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions **et orientations** des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain.“

Art. 2. L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 2.** 1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure **intercommunale**, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

4. Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.

Art. 3. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:

„Art. 2-1. Le territoire national est subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat-communes, visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable, avec des communes contiguës, formant un ensemble intercommunal fonctionnel en termes d'aménagement du territoire, avec les communes membres d'un parc naturel ou avec l'ensemble des communes d'une région d'aménagement.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.“

Art. 4. L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 3. 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre entre les régions d'aménagement.

2. Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol;
- les conventions Etat-communes.

3. Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les **trois ans**, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.“

Art. 5. L'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 4. 1. Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

2. Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.“

Art. 6. L'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 5. 1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur **en vue d'en tenir compte.**

3. Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

5. Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6. 1.** Dès sa publication au Mémorial, **le programme directeur oriente** les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

2. Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels **ou** par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.“

Art. 8. **L'intitulé du chapitre III de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant:**

„Plans directeurs sectoriels“

Art. 9. L'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 7.** Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. **La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.**“

Art. 10. L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé.

Art. 11. L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 9. 1.** Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.**

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel **pour en tenir compte.**

3. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

6. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat**. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et **de** proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

7. Le ministre informe **périodiquement**, et au moins tous les **trois ans**, le Gouvernement et les communes concernées, **ainsi que la Chambre des députés**, sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.“

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 10.** 1. Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle **pour en tenir compte**.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.“

Art. 13. L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 11.** 1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux orientations du programme directeur, précisées, le cas échéant, par un plan directeur sectoriel.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant **des représentants des ministères et des administrations de l'Etat**. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.**“

Art. 14. L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 12.** Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. **La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national.**“

Art. 15. L'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 13.** 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

2. Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

3. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 2 du présent article.

5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions** les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions** l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol **en vue d'en tenir compte.**

7. En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.“

Art. 16. L'article 14 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 14.** 1. Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial **sous une forme appropriée.**

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

2. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi."

Art. 17. L'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 15.** 1. Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

3. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et à l'avis du Conseil supérieur et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle **en vue d'en tenir compte.**

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial."

Art. 18. L'article 16 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 16.** 1. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions.** Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif."

Art. 19. L'article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 18.** 1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

2. La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

3. La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée **au bourgmestre** de la ou des communes de situation de l'immeuble.

4. Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.“

Art. 20. L'intitulé du chapitre V de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant:

„Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“

Art. 21. L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 19. 1. Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des orientations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

4. Les orientations lient les communes, lorsqu'elles précisent des résultats à atteindre par les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leur plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

5. Les orientations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier.

6. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou les orientations qui précisent des résultats à atteindre d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné.

7. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du plan. Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme à ces prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel.“

Art. 22. L'intitulé du chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant:

„Chapitre VI: Mise en œuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“

Art. 23. Le chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par de nouvelles sections, libellées comme suit:

1° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20 ayant l'intitulé suivant:

„Section 1ère: Expropriation“

2° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20-1 ayant l'intitulé suivant:

„Section 2: Droit de préemption“

3° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 21 ayant l'intitulé suivant:

„Section 3: Indemnités“.

Art. 24. L'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 20. 1. L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés** à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.

3. Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

4. Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.“

Art. 25. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit:

„**Art. 20-1** 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

3. L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

4. Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

5. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en

lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

6. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

7. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire ;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

8. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

9. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

11. Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe."

Art. 21.— Il est inséré un article 20-2, libellé comme suit:

„Art. 20-2. 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.

2. Pour la réalisation de ces zones, le Gouvernement en conseil peut charger le ministre de l'Intérieur d'entamer la procédure prévue aux articles 97 à 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain."

~~Art. 22.~~ – L’ancien article 22 est intégralement repris sous un nouvel intitulé article 21-2.

Art. 26. L’article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 21.** 1. N’ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d’un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 de la présente loi.

2. Toutefois une indemnité à charge de l’Etat est due s’il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l’état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

3. L’indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d’autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

4. A défaut d’accord amiable sur l’indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l’indemnité et du lieu de situation de l’immeuble.“

~~Art. 23.~~ – Il est inséré un nouvel article sous l’article 22, libellé comme suit:

„Pour la détermination de la valeur de l’immeuble exproprié faisant l’objet de prescriptions d’un plan directeur sectoriel, d’un plan directeur régional ou d’un plan d’occupation du sol, quelle que soit la nature de l’immeuble, il n’est pas tenu compte, même lorsqu’ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l’immeuble, s’ils ont été provoqués:

- par l’annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d’utilité publique est demandée;
- par la perspective de modifications aux règles d’utilisation des sols; ou
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d’occupation du sol en question, de travaux publics dans l’enceinte du plan concerné où est situé l’immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d’élaboration.“

Art. 27. A l’article 23 de la loi précitée du 21 mai 1999 le terme „conseil supérieur“ est remplacé par le terme „Conseil supérieur“.

Art. 28. L’article 24 de la loi précitée du 21 mai 1999 est abrogé.

Art. 29. L’article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 25.** 1. Pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux. Ces syndicats de communes ont pour mission d’œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d’aménagement respectives.

2. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d’assister le comité du syndicat dans l’exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d’intérêts locaux ou régionaux et d’associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal.“

Art. 25. – Il est inséré un chapitre VIIbis, intitulé comme suit:

„Chapitre VIIbis: Evaluation environnementale stratégique“

Art. 26. – Il est inséré un article 25-1, libellé comme suit:

„**Art. 25-1.** 1. Les programmes et plans mis en œuvre dans le cadre de la présente loi pour l’exécution de la politique d’aménagement du territoire du Gouvernement sont soumis à une évaluation environnementale stratégique conformément aux dispositions de la loi du 22 mai 2008 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement.

2. La consultation du public prévue par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement débute avec la transmission aux communes concernées du projet des plans ou des programmes prévus aux articles 5, 8, 9 et 11 de la présente loi.

3. Le rapport sur les incidences environnementales au sens de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et son résumé non technique doivent être disponibles au plus tard au moment où le programme ou plan est transmis aux communes concernées. Ils sont joints au dossier du projet de programme ou de plan envoyé aux communes.

Art. 30. L'article 26 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 26.** 1. Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions **et orientations qui précisent des résultats à atteindre** des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

4. La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

5. Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.“

Art. 31. L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions **et orientations des plans directeurs régionaux**, des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.“

Art. 32. L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.

Art. 33. Il est inséré un article 18bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit:

„**Art. 18bis. Procédure allégée**

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19

paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999."

Art. 34. L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes."

Art. 35. Il est inséré un article 30bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit:

„Art. 30bis. *Procédure allégée*

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plans d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues à l'article 30 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement particulier, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement particulier.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999."

Art. 36. Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„Art. 12bis. Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;

- soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

Art. 37. L'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique précitée est remplacé par le texte suivant:

„Art. 17. Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Art. 38. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;
- soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

Art. 39. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, le terme „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ est remplacé par le terme „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6124/11

N° 6124¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
- 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (10.7.2012)	1
2) Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (20.7.2012)	3

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
(10.7.2012)

Par le biais de l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi n° 6124 portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, l'amendement gouvernemental sous avis a pour objet de compléter l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal. L'article 37 de la loi en question est relatif aux autorisations de construire et pose, en tant que principe général, que „sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre“.

D'après le premier paragraphe de l'article unique de l'amendement gouvernemental sous rubrique, cette autorisation ne serait dorénavant plus requise „pour toute réalisation de travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires et modifiant de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes“. La Chambre de Commerce ne peut que saluer la modification projetée, qui constitue non seulement une simplification administrative manifeste, mais une conséquence logique de l'instrument d'aménagement du territoire dit „plan d'occupation du sol“ (POS). Pour rappel, le POS est un instrument d'aménagement et de planification portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée. A tout POS sous-tend une décision du gouvernement en conseil, ce qui confère à cet instrument de planification une légitimité particulière et d'intérêt national. Des exemples de POS comprennent le POS „aéroport et environs“ ou encore „campus scolaire Tossebiereg et environs“.

Le deuxième paragraphe de l'article unique de l'amendement gouvernemental sous avis, quant à lui, dispose en outre que „(...) *cette autorisation (de construire) n'est pas requise pour la réalisation de travaux de voirie, de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, y compris les ouvrages d'art et des infrastructures d'eau, réalisés par l'Etat ou par la Société nationale des chemins de fer, les infrastructures électriques réalisées par les concessionnaires ainsi que les infrastructures de gaz réalisées par les gestionnaires détenteurs d'une autorisation*“. Là aussi, la Chambre de Commerce ne peut que saluer les démarches du gouvernement permettant sans doute, à l'avenir, une accélération conséquente des délais de réalisation de chantiers infrastructurels d'envergure et d'intérêt national ou d'utilité publique (voirie, infrastructures ferroviaires, infrastructures et ouvrages d'art d'eau, infrastructures d'électricité et gazières).

Pour ce qui est spécifiquement des ouvrages électriques et gaziers, une telle simplification et accélération des procédures d'autorisation est d'ailleurs largement en ligne avec les avis récents de la Chambre de Commerce concernant, respectivement, le projet de loi n° 6316 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité¹ et le projet de loi n° 6317 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel².

La Chambre de Commerce salue, par ailleurs, la teneur et la clarté des explications fournies par les auteurs de l'amendement gouvernemental sous rubrique au niveau du commentaire de l'article accompagnant le texte. Si la Chambre de Commerce partage l'analyse des auteurs, elle estime toutefois que sur le point spécifique des distorsions éventuelles de la concurrence, les explications fournies ne sont pas satisfaisantes. En effet, d'après les auteurs, „*en ce qui concerne les réseaux électriques et gaziers, une pareille dispense (de l'autorisation de construire du bourgmestre) n'entrave pas la concurrence, dans la mesure où les activités de ces réseaux ne sont pas (contrairement aux réseaux de télécommunications) ouvertes à la concurrence et restent des monopoles naturels*“. D'un côté, la Chambre de Commerce estime qu'il n'est pas approprié, alors que ces marchés traditionnels s'ouvrent progressivement dans l'Union européenne sous l'impulsion du législateur communautaire, de parler de „monopole“ ou de „monopole naturel“ au Grand-Duché de Luxembourg pour ce qui est des installations gazières et électriques. De surcroît, même si ces marchés s'ouvraient au Grand-Duché, il ne devrait pas nécessairement y avoir une entrave à la concurrence suite à la dispense de l'autorisation de construire aussi longtemps que l'ensemble des prestataires alternatifs pourraient bénéficier d'une telle dérogation de façon non discriminatoire.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce se doit de réitérer sa recommandation, formulée le 1er juin 2010³, en vertu de laquelle elle plaide en faveur d'une suppression pure et simple de l'autorisation de construire dans l'hypothèse de changement d'affectation d'une bâtisse. La Chambre de Commerce estime que l'amendement gouvernemental sous avis pourrait utilement intégrer cette recommandation afin d'augmenter les cas de figure dans lesquels une autorisation de construire du bourgmestre n'est pas requise.

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce se doit de rappeler que le projet de loi n° 6124, sur lequel se greffe le présent amendement, date du 19 mars 2010. Etant donné l'importance fondamentale de l'aménagement du territoire dans le cadre de la politique de développement durable du Grand-Duché de Luxembourg, la Chambre de Commerce regrette profondément l'important délai requis au niveau de l'adoption du projet de loi en question.

*

1 Avis rendu par la Chambre de Commerce en date du 10 octobre 2011.

2 Avis rendu par la Chambre de Commerce en date du 26 octobre 2011.

3 Avis du 1er juin 2010 de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 6023 portant modification:

1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
2. de 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. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver l'amendement gouvernemental sous avis.

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.7.2012)

Par sa lettre du 18 juin 2012, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de l'amendement gouvernemental au projet de loi repris sous rubrique.

*

1. DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES SUR LE PLAN DE CERTAINS PROJETS PUBLICS ...

La loi du 19 juillet 2004 actuellement en vigueur pose, à travers son article 37, le principe que toute construction, transformation (même mineure) ou démolition de tout type est soumise depuis le 1er août 2011 à autorisation préalable, peu importe les zones ou plans applicables.

Sous le régime initial de la loi du 19 juillet 2004, cette autorisation était uniquement requise pour la construction, transformation ou démolition d'un bâtiment, alors qu'à l'état actuel, elle est applicable plus généralement pour toute sorte d'opération de construction et d'aménagement.

Dans sa substance, une autorisation de construire consiste en la constatation officielle, par l'autorité compétente, de la conformité du projet de construction à la réglementation d'urbanisme applicable, en principe le plan d'aménagement général (PAG) et le règlement des bâtisses. Or, pour des infrastructures linéaires d'utilité publique, telles que par exemple les voiries, les rails ou les lignes électriques, il est impossible que chaque commune traversée fixe sa propre réglementation d'urbanisme sous peine de rendre la réalisation de ces infrastructures, pourtant nécessaires dans l'intérêt national, incohérente, voire impossible.

Selon les auteurs du présent projet, il incombe donc de prévoir des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires.

*

2. ... ALORS QUE LES PROJETS PRIVES SOUFFRENT TOUJOURS SOUS LE POIDS DES CHARGES ADMINISTRATIVES

Par ailleurs, le commentaire des articles évoque ce qui suit:

„Reste à rappeler que lors de l'élaboration de la loi du 1er février 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg, la question du rôle que les communes sont appelées à jouer dans le domaine de l'électrification du pays a été longuement débattue. Au nom de l'utilité publique et de l'intérêt général, l'application des autorisations de construire a été écartée par le législateur en matière d'électrification du pays. Dans le cadre de la concession, seul l'Etat accordait le droit d'utiliser le domaine public, appartenant tant aux communes qu'à l'Etat. C'est ainsi que le législateur a justement voulu éviter dans le passé et ceci dans l'intérêt manifeste du pays des situations de blocage.“

La Chambre des Métiers peut approuver le présent amendement qui prévoit des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires.

Cependant, elle se demande pour qu'elle raison le présent amendement n'inclut pas les réseaux de télécommunications qui comptent également parmi les infrastructures vitales du pays.

Dans ce même contexte, elle regrette que les procédures en matière d'urbanisme demeurent extrêmement complexes et longues, bien qu'il faille concéder que la récente réforme de la législation sur l'aménagement communal a introduit un certain nombre de simplifications. Cependant, la réduction effective des délais devra encore se vérifier sur le terrain.

A travers le présent amendement il devient clair pour la Chambre des Métiers que les pouvoirs publics essaient de débloquer leurs propres projets d'infrastructures, alors que ceux émanant du secteur privé souffrent toujours sous le poids des procédures. Il faut également rappeler que dans la mesure où les procédures deviennent plus longues et plus complexes, le coût du logement, de même que les coûts encourus pour l'implantation d'une entreprise augmentent, ce qui menace sérieusement le développement économique du pays.

Par conséquent, la Chambre des Métiers exige un raccourcissement des procédures en matière d'urbanisme et d'environnement, qui fût par ailleurs un des points clé de l'accord bipartite entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) en date du 15 décembre 2010. Dans le même contexte, elle insiste sur l'urgence de l'implémentation d'une „cellule de coordination de projets d'urbanisme et d'environnement“, appelée à l'époque „guichet unique“, et qui faisait partie intégrante du même accord.

La Chambre des Métiers peut, sous réserve des observations formulées ci-avant, approuver le présent amendement.

Luxembourg, le 20 juillet 2012

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

6124/12

N° 6124¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
- 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(25.9.2012)

Par dépêche du 20 juin 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Cet amendement prévoit dans le cadre du projet de loi sous examen de compléter l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le texte de l'amendement était accompagné d'un commentaire et d'un texte coordonné de l'article 37 précité.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce relatifs à cet amendement sont parvenus au Conseil d'Etat par courrier du 30 juillet 2012. Des prises de position d'autres chambres professionnelles éventuellement concernées qui, suivant la lettre de saisine, ont été demandées au sujet de cet amendement gouvernemental, n'ont pas encore été communiquées au Conseil d'Etat à la date de l'émission du présent avis.

En outre, le 25 juin 2012, le président de la Chambre des députés a communiqué au Conseil d'Etat une série de 39 amendements au même projet de loi qui ont été proposés par la commission du Développement durable lors de sa réunion du 18 juin 2012. A la dépêche du 25 juin 2012 étaient joints un commentaire et un texte coordonné de la loi en projet reprenant lesdits amendements proposés par la commission parlementaire ainsi que les modifications proposées par le Conseil d'Etat que cette commission a fait siennes.

*

OBSERVATIONS LIMINAIRES

Quant à l'amendement gouvernemental, le Conseil d'Etat entend y revenir à la fin du présent avis, à la suite de son examen des amendements parlementaires.

Pour ce qui est des amendements parlementaires, il note que la commission du Développement durable s'est ralliée aux considérations dont faisait état son avis du 16 septembre 2011 et qui sont relatives à la suppression dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire des dispositions relatives aux plans directeurs régionaux qui n'ont connu aucune suite concrète au cours des treize ans d'application de cette loi.

Le Conseil d'Etat a également été suivi par la commission parlementaire quant à sa proposition de modifier les textes légaux concernés plutôt que de prévoir des aménagements de ces dispositions ou des dérogations à celles-ci dans la loi précitée du 21 mai 1999. L'intitulé de la loi en projet doit dans ces conditions être adapté (cf. amendement 39).

La nouvelle approche que la commission parlementaire entend donner au projet de loi soulève par contre un certain nombre de problèmes que le Conseil d'Etat estime indiqué de relever dès avant de procéder à l'examen des amendements, surtout qu'il s'agit de considérations nouvelles sur des problèmes qui ne se présentaient pas avec la même évidence lors de l'examen du projet gouvernemental.

Il est notamment d'avis que l'application combinée de la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels et de celle relative à l'adaptation des plans d'aménagement communaux à ces plans induisent à un déficit d'information et à des possibilités insuffisantes d'intervention des personnes intéressées en ce que les deux procédures font abstraction d'une consultation effective du public, omission qui est difficilement tolérable au regard notamment des servitudes que les instruments juridiques visés risquent de comporter pour les propriétaires fonciers.

Il n'est pas non plus convaincu que les orientations des plans directeurs sectoriels qui sont censées lier les communes quant aux résultats à atteindre ont un degré de précision suffisamment prononcé pour permettre aux bourgmestres de juger, pendant l'intervalle se situant entre la date de l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et la mise en conformité afférente des plans d'aménagement communaux, si les instruments communaux en matière d'aménagement sont ou non en ligne avec ces orientations. En l'absence d'une sécurité juridique suffisante, nombre d'édiles communaux opteront pour une approche prudente et refuseront de délivrer des autorisations de construire, source potentielle d'un arrêt généralisé de l'activité dans le domaine de la construction immobilière.

Aussi le Conseil d'Etat préférerait-il revenir à sa proposition formulée dans son avis précité du 16 septembre 2011 où il avait insisté sur la nécessité de concevoir la portée des instruments d'aménagement étatique de sorte à faire clairement ressortir „quels en sont les éléments obligatoires et quels éléments se limitent à des recommandations“. L'approche que le Conseil d'Etat avait souhaitée „simple et dès lors facile à assimiler“ n'est à son avis pas donnée dans la proposition de la commission parlementaire de distinguer entre, d'une part, les prescriptions et orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre, et, d'autre part, les autres orientations. Ce sont notamment les orientations comportant pour les communes une obligation de résultat qui risquent de poser problème à cet égard. De l'avis du Conseil d'Etat, ces orientations et leurs obligations de résultat placeront les communes devant des problèmes d'interprétation et des choix politiques difficiles, par ailleurs source de divergences de vues sur la portée à y réserver entre les communes et les instances étatiques ainsi qu'entre les communes et les particuliers et les promoteurs immobiliers. Comme relevé ci-avant, ce problème se pose de manière particulièrement aiguë pendant la période où les exigences du plan directeur sectoriel n'auront pas encore été reprises dans les plans d'aménagement communaux, et où le bourgmestre devra à lui tout seul trancher sur les exigences applicables et sur la façon d'appliquer celles-ci. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Dans la mesure où cette exécution se définit comme application de la disposition générale à un cas particulier, la compétence d'exécuter exclut *a priori* toute obligation d'interpréter. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat recommande vivement à la Chambre des députés de renoncer aux éléments des plans directeurs sectoriels qui, tout en étant considérés formellement comme orientations, comportent néanmoins des obligations pour les communes quant aux résultats à atteindre. Par ailleurs, l'imprécision inhérente au concept d'„orientations liant les communes quant aux résultats à atteindre“ est difficilement compatible avec les sanctions dont question à l'amendement 29.

Le terme „orientations“ pose encore aux yeux du Conseil d'Etat un autre problème, alors que l'orientation dont question à l'amendement 7 en relation avec les effets du programme directeur paraît comporter d'autres effets que ceux qu'il est prévu d'attacher à la même notion quand celle-ci est employée en relation avec les plans directeurs sectoriels. De façon générale, l'orientation ne laisse plus aux communes de choix quant aux finalités en matière de politique d'aménagement local, mais leur réserve tout au plus une marge d'appréciation quant aux modalités à mettre en œuvre pour réaliser les finalités de l'aménagement étatique. Aussi le Conseil d'Etat réitère-t-il sa proposition de viser à côté des prescriptions des plans directeurs sectoriels qui s'imposeront aux communes, voire se superposeront

aux instruments d'aménagement locaux, uniquement des recommandations que les communes suivront dans les limites qu'elles jugeront indiquées.

Un dernier élément qu'il y aurait intérêt à reconsidérer tient aux délais imposés aux communes pour aligner leurs plans d'aménagement au programme directeur et aux plans directeurs sectoriels. En vertu de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et le développement urbain, le conseil communal est de toute façon tenu „tous les six ans de vérifier, suite à un examen approfondi de la situation existante par une personne qualifiée au sens de la présente loi si le plan général d'aménagement“ doit ou non être soumis à révision. Au regard des retards enregistrés d'ores et déjà par les communes pour adapter leurs instruments d'aménagement au cadre légal en place depuis 2004, le Conseil d'Etat se demande si en fin de compte la révision périodique de leur plan d'aménagement général qu'impose ledit article 9 de la loi précitée de 2004 ne suffit pas pour assurer en temps utile l'alignement nécessaire de la planification locale aux exigences étatiques en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, à en juger par le texte coordonné joint aux amendements parlementaires, non moins de 21 articles sur les 28 que comporte la loi précitée de 1999 subiront des changements en sus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression des articles 8 et 24. Au vu de l'intention de la commission parlementaire de ne pas limiter le texte de la loi en projet aux modifications prévues, mais de procéder à l'échange intégral du texte de chaque article comportant une ou plusieurs modifications, le Conseil d'Etat se demande si l'approche retenue est la bonne dans l'optique d'une lecture aisée des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire. Dans la mesure où la Chambre est d'accord pour suivre la démarche préconisée par sa commission du Développement durable, le Conseil d'Etat pencherait pour l'abrogation pure et simple de la loi de 1999 et pour son remplacement par une loi nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état. Dans cette optique, il conviendrait 1° de ne plus reprendre dans la nouvelle loi les articles 27 et 28 du texte de 1999, 2° de numéroter les articles de la nouvelle loi dans la séquence numérique en renonçant à l'insertion d'„articles ...bis“ et 3° d'ajouter, au regard du texte retenu sous l'amendement 39, un article prévoyant la possibilité de faire usage d'un intitulé abrégé lorsqu'il serait fait référence à la loi nouvelle.

Dans l'optique d'une loi nouvelle, le Conseil d'Etat voudrait encore rappeler que les numéros indiquant les paragraphes qui subdivisent un article se présentent sous forme d'indications chiffrées mises entre parenthèses.

Amendement 1

Suite à la suppression de l'article 1er du projet gouvernemental, sans valeur normative, l'article 2 prend le numéro 1er. Cet article prévoit de remplacer le contenu de l'article 1er de la loi précitée du 21 mai 1999.

Les auteurs de l'amendement prennent soin de souligner la distinction qu'ils entendent faire entre le terme „région“ qui apparaît au paragraphe 1er et qui „est à considérer dans le sens littéraire“, et qui vise un territoire aux „limites géographiques clairement définies et [caractérisées] par un ou plusieurs centres de développement et d'attraction“, et la notion de „région d'aménagement“ au sens technique qui vise un périmètre du territoire national à aménager dans une optique intégrée. Cette rigueur en matière de distinction entre „région“ et „région d'aménagement“ ne se retrouve pourtant plus dans le texte des amendements subséquents lorsque ceux-ci recourent à l'emploi de l'adjectif „régional“ pouvant, selon le cas, concerner la région au sens littéraire ou la région d'aménagement.

Le Conseil d'Etat a dès lors une nette préférence pour retenir le seul terme „région“ qui à l'origine constitue une unité naturelle, économique ou démographique, mais à laquelle les responsables de l'aménagement du territoire peuvent réserver la vocation d'un aménagement cohérent axé autour d'un centre de développement ou d'attraction. Cette approche exige, le cas échéant, que les dispositions subséquentes du texte soient agencées dans cette optique. Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle sa préférence pour un texte évoquant le seul échelon régional, difficile à différencier de l'échelon intercommunal. Il faudra dès lors écrire dans la nouvelle version du paragraphe 2 de l'article 1er:

„Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination ...“

Le texte du paragraphe 3 du même article n'est pas en phase avec le libellé proposé aux amendements 21, 29, 31 et 33. En vertu dudit paragraphe 3, non seulement les prescriptions des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposeraient en matière d'aménagement communal et de développement urbain, mais tel serait aussi le cas pour les orientations de ces plans.

D'abord, il s'avère inutile de paraphraser une disposition reprise avec une portée bien plus précise au nouveau texte que revêtira l'article 19 de la loi de 1999 en vertu de l'amendement 21.

Ensuite, d'après la lecture que le Conseil d'Etat réserve aux dispositions relatives aux plans d'occupation du sol, ces plans ne font guère état d'orientations, mais doivent être conçus à une échelle de précision telle qu'ils remplacent les exigences découlant tant des plans d'aménagement communaux généraux que des plans d'aménagement communaux particuliers. Le nouveau texte proposé par la commission parlementaire évoque à suffisance de droit les contraintes qui s'en dégagent pour les communes. Un plan d'occupation du sol a dès lors pour but de se superposer aux plans communaux, et de remplacer ceux-ci dans les limites de l'aire qu'il couvre (cf. amendement 13).

Enfin, le Conseil d'Etat note une incohérence entre le texte dudit paragraphe 3 et celui de la nouvelle version que l'amendement 21 prévoit de donner à l'article 19 de la loi de 1999 (cf. paragraphes 4, 6 et 7). Les textes proposés sous les amendements 19, 31 et 33 concordent d'ailleurs avec le libellé visé sous l'amendement 21.

Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose de renoncer au paragraphe 3, alors qu'il estime que les propositions de texte nouvellement introduites par la commission parlementaire pour les articles subséquents sont amplement suffisantes pour établir la hiérarchie souhaitée entre les instruments de l'aménagement du territoire étatique et ceux de l'aménagement communal. Dans la mesure où il sera suivi sur ce point par la Chambre des députés, il conviendra d'ajouter au paragraphe 1er de la nouvelle version que l'amendement 7 prévoit de donner à l'article 5 de la loi de 1999 une deuxième phrase libellée comme suit:

„Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particuliers des communes doivent être conformes au programme directeur.“

Amendement 2

Dans la lignée de sa proposition de supprimer à l'article 1er, nouvelle version, de la loi de 1999 la référence à l'échelon intercommunal (cf. amendement 1), le Conseil d'Etat propose dans le contexte sous examen de ne viser que les „projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière“.

Amendement 3

Parallèlement à son option de faire dans la future législation sur l'aménagement du territoire abstraction des plans sectoriels régionaux, la commission parlementaire propose l'insertion d'un nouvel article dans la loi précitée du 21 mai 1999 aux fins de déterminer dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire national des régions composées de plusieurs communes contiguës en vue d'en faciliter un développement intégré. Il est prévu de définir obligatoirement ces zones dans le programme directeur et de les qualifier de „régions d'aménagement“. La manière de procéder au développement de ces zones se ferait sur base de conventions entre l'Etat et les communes concernées.

Le Conseil d'Etat rappelle d'emblée qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution les communes constituent certes des collectivités autonomes, mais ne restent pas moins placées sous la surveillance de l'Etat. *A priori*, les relations entre l'Etat et les communes se conçoivent dès lors plutôt sous forme de relations de tutelle que de relations conventionnelles.

Il se demande ensuite si la rigidité prévue par le premier alinéa du nouvel article est vraiment nécessaire. En effet, dans la mesure où le législateur opte pour la voie conventionnelle, les communes peuvent prétendre à l'application du principe de la liberté contractuelle en se prononçant ou non pour l'adhésion à un projet de convention qui leur est proposé à cet effet par l'Etat.

Or, les affinités communales pourraient rendre impossible un développement territorial sur base de régions d'aménagement prédéfinies dans le programme directeur.

Il y a dès lors lieu soit de supprimer purement et simplement le premier alinéa, soit d'en modifier le libellé en vue de faire de l'obligation de créer dans le programme directeur des régions d'aménagement une simple faculté, d'autant plus que la coopération contractuelle avec les communes prévue à l'alinéa 2 ne paraît pas devoir respecter les limites tracées d'une région d'aménagement.

Quant aux explications figurant au commentaire de l'amendement sous revue, le Conseil d'Etat tient encore à relever qu'il ne saurait partager l'interprétation très affirmative dont les auteurs font état quant à la possibilité pour un groupe de communes liées conventionnellement à l'Etat de „procéder ensemble à l'élaboration d'un plan d'aménagement général intercommunal“. En effet, le cadre tracé en la matière aux communes par la loi précitée du 19 juillet 2004 s'y opposerait.

Il lui semble par ailleurs superfétatoire de préciser dans le texte de la loi que „le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées“. Il paraît en effet bien plus logique, dans l'ordre de respecter la liberté contractuelle et de laisser aux communes une marge appropriée pour déterminer avec l'Etat les critères de la coopération envisagée, de régler ces questions dans la convention. L'alinéa 3 serait dès lors superfétatoire et pourrait être supprimé.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose encore d'écrire:

„Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.“

Amendement 4

Au paragraphe 1er de l'article 3, nouvelle version de la loi de 1999, le Conseil d'Etat propose de remplacer la fin du texte figurant derrière le troisième tiret par „... ou l'équilibre interrégional“.

Au quatrième tiret du paragraphe 2 de la nouvelle version de l'article 3 de la loi de 1999, il convient d'écrire correctement:

„- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article [2-1].“

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

En ce qui concerne le nouveau libellé qu'il est prévu de réserver à l'article 5 de la loi du 21 mai 1999, les propositions de texte du Conseil d'Etat ont été largement reprises.

Dans la mesure où la commission parlementaire a décidé de renoncer à la possibilité d'élaborer des programmes complémentaires, le paragraphe 5 est modifié en conséquence.

L'amendement sous examen ne donne pas lieu à d'autres observations.

Amendement 7

Si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de faire abstraction du paragraphe 1er dans la nouvelle version que la commission parlementaire propose de réserver à l'article 1er de la loi de 1999, il faudra en conséquence compléter le paragraphe 1er de l'article 6, nouvelle version, comme proposé à l'endroit de l'amendement 1.

Ce paragraphe se lirait dès lors comme suit:

„(1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.“

Amendements 8 et 9

Sans observation.

Amendement 10

Cet amendement, qui prévoit la suppression des dispositions relatives aux plans directeurs régionaux, ne donne pas lieu à observation.

Amendement 11

L'amendement a trait à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999 qui règle la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels.

Au paragraphe 1er, la commission parlementaire a retenu de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat de faire participer les communes aux groupes de travail institués pour élaborer les projets de plans directeurs sectoriels, mais de prévoir en lieu et place une consultation facultative des communes lors de la phase d'élaboration de ces projets. Dans la mesure où il s'agit ici d'une simple faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement, elle ne revêt pas de caractère normatif, car le Gouvernement reste

en principe libre de procéder aux consultations qu'il juge nécessaires pour mener à bien son action politique. Par ailleurs, une consultation formelle et obligatoire des communes est de toute façon prévue au paragraphe 2. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime qu'il pourra être fait abstraction de la deuxième phrase du paragraphe 1er.

Les auteurs de l'amendement sous examen justifient l'ajout qu'ils proposent en début de la première phrase du paragraphe 2 par le double souci de notamment disposer d'une date de début certaine de la procédure de consultation et d'avertir les notaires d'un futur droit de préemption de l'Etat. Quant au fond, cet ajout ne donne pas lieu à observation.

Toutefois, le Conseil d'Etat renvoie au problème déjà soulevé dans le cadre de ses observations liminaires. En effet, la procédure prévue omet tant au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels qu'au niveau de l'alignement obligatoire à ces plans des instruments d'aménagement locaux toute consultation du public. Il craint que pareille omission ne soit synonyme d'un manque d'information des intéressés leur enlevant en sus la possibilité de réclamer lorsque leurs intérêts sont en jeu, alors que les plans directeurs sectoriels comportent un potentiel important de servitudes incisives pour les propriétaires fonciers. Cette perspective s'annonce surtout en relation avec les plans directeurs sectoriels „logement“, „grands ensembles paysagers et forestiers“ et „zones d'activités économiques“ actuellement en préparation. Il croit dès lors indiqué de voir le nouveau texte que la commission parlementaire prévoit de donner à l'article 9 de la loi du 21 mai 1999 être complété en conséquence. Aussi y aura-t-il lieu d'insérer un nouveau paragraphe derrière le paragraphe 2 du texte prévu par l'amendement qui pourrait s'inspirer des dispositions du texte que l'amendement 15 entend réserver à l'article 13, nouvelle version, de la loi de 1999.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat fait remarquer que la formule usuelle pour indiquer l'obligation de publication d'une norme ou décision dans la presse est libellée comme suit: „insérée dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché“. Il doute pourtant de la conformité de cette formule avec le droit européen, dont notamment le principe de la libre prestation de services qui s'applique également aux organes de presse. Il aurait par conséquent une nette préférence pour un libellé reformulé et agencé comme suit: „... inséré dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg“.

Au regard de la consultation publique que le Conseil d'Etat préconise, il faudra à son avis prolonger d'un mois le délai de réponse accordé aux communes et porter celui-ci à quatre mois.

Au paragraphe 5, la précision qu'une expropriation de fonds intervenant dans les conditions du chapitre VI de la loi de 1999 ne peut avoir lieu qu'„à des fins d'utilité publique“ est superflète aux yeux du Conseil d'Etat. En effet, l'article 16 de la Constitution retient déjà l'utilité publique parmi les critères requis pour procéder à une expropriation, de sorte que toute expropriation à d'autres fins s'avérerait *a priori* inconstitutionnelle. En outre, l'article 20 de la loi de 1999, que l'amendement 24 n'entend pas modifier sur ce point, vise exclusivement des expropriations pour cause d'utilité publique. Vu le caractère dès lors redondant du bout de phrase „pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique“, le Conseil d'Etat demande d'en faire abstraction.

Au paragraphe 6, les précisions relatives à la composition de la commission de suivi des plans directeurs sectoriels avaient leur sens dans la mesure où le Conseil d'Etat avait préconisé la présence de délégués communaux dans ces commissions. Si la commission parlementaire écarte cette solution, il est inutile de garder le bout de phrase „composée de représentants de l'Etat“, l'alinéa 2 du paragraphe concerné étant suffisant à cet égard. Le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction du bout de phrase visé.

Les autres modifications prévues par l'amendement sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Dans les conditions ci-avant, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999:

„**Art. 9.** (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux dispositions du chapitre VI.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.“

Amendement 12

Compte tenu des servitudes qu'un plan directeur sectoriel peut comporter pour la propriété foncière, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne faudrait pas entourer la possibilité de procéder à des modifications ponctuelles d'un plan directeur sectoriel suivant une procédure allégée des précautions requises. Aussi recommande-t-il, au regard de l'ajout qu'il a suggéré d'apporter au texte en projet de l'article 9 de la loi de 1999, de limiter la procédure allégée aux modifications d'un plan qui ne comportent pas d'aggravation des servitudes qu'il a créées. Par voie de conséquence, il propose d'insérer *in fine* du deuxième alinéa du paragraphe 1er de l'article 10, nouvelle version, de la loi de 1999 l'ajout suivant:

„... orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.“

Quant à la forme, le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite lors de son examen de l'amendement 11 à l'endroit des modalités de publication des projets de plans directeurs sectoriels.

Amendement 13

L'amendement sous examen prévoit de donner à l'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 une version nouvelle.

L'alinéa 1er du paragraphe 1er reproduit la proposition de texte du Conseil d'Etat, formulée dans son avis du 16 septembre 2011.

A l'alinéa 2 que la commission parlementaire propose d'ajouter, elle fait état de la hiérarchisation des instruments de planification en matière d'aménagement du territoire.

Dans cet ordre d'idées, les instruments d'un niveau hiérarchique inférieur doivent logiquement se conformer aux instruments d'un ordre hiérarchique supérieur. Dans le cas particulier d'un plan d'occupation du sol, le contenu d'un tel plan ne peut pas diverger ni des orientations du programme directeur, ni des prescriptions des plans directeurs sectoriels. Quant au respect des orientations des plans directeurs sectoriels, la réponse constitue en fin de compte un choix politique. Le Conseil d'Etat considère pour sa part que le plan d'occupation du sol est à traiter à l'image des plans d'aménagements communaux, de sorte qu'il penche pour une solution inspirée du texte que l'amendement 21 propose de réserver au futur article 19 de la loi de 1999.

Dans cette optique, l'alinéa 2 du paragraphe 1er sous examen devrait se lire comme suit:

„Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.“

Quant au paragraphe 3 du nouvel article 11 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations du 16 septembre 2011. Il estime en effet que, dans la mesure où un plan d'occupation du sol a en principe une vocation essentiellement locale, la ou les communes territorialement concernées devraient être associées de droit à son élaboration par les instances étatiques. Si la Chambre des députés préfère maintenir l'approche préconisée par sa commission du Développement durable, il y aurait du moins intérêt à tenir compte des observations afférentes d'ordre notamment rédactionnel du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 11 (cf. nouvelle version de l'article 9 de la loi du 21 mai 1999, paragraphe 1er).

Amendement 14

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux amendements 11 (cf. nouvelle version de l'article 9 de la loi de 1999, paragraphe 2, première phrase) et 12 (cf. nouvelle version de l'article 10 de la loi de 1999, paragraphe 2, première phrase) qui gardent leur valeur en relation avec l'amendement sous examen en ce qui concerne la manière d'évoquer la publication de la décision gouvernementale dans la presse écrite.

Au paragraphe 3 de l'article 13, nouvelle version de la loi de 1999, la notion „collège échevinal“ est à remplacer par les termes corrects „collège des bourgmestre et échevins“.

Au paragraphe 4, la référence prévue ne vise pas l'alinéa 2, mais le paragraphe 2. Par ailleurs, il convient de supprimer en fin de phrase les termes „du présent article“.

Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'Etat se demande si la procédure de consultation des communes et du public peut être terminée dans les trois mois prévus. Il préférerait porter ce délai à quatre mois.

Amendement 15

Sans observation.

Amendement 16

Le premier volet de l'amendement que la commission parlementaire prévoit à l'endroit de l'article 14, nouvelle version de la loi de 1999, ne donne pas lieu à observation.

Quant à la seconde partie de l'amendement, elle n'est pas autrement commentée par les auteurs. Tout en renvoyant à son observation afférente à l'endroit de l'amendement 11, concernant le paragraphe 5 de l'article 9, nouvelle version, de la loi de 1999, le Conseil d'Etat demande d'en faire abstraction.

Amendement 17

Sauf à rappeler son observation à l'endroit des amendements 11, 12 et 14 concernant les modalités de publication de la décision gouvernementale en matière d'abrogation ou de modification générale ou ponctuelle d'un plan d'occupation du sol, cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 18

Sans observation, sauf la recommandation du Conseil d'Etat de commencer le texte du paragraphe 1er de l'article 16, nouvelle version, de la loi précitée de 1999 de la façon suivante:

„**Art. 16.** 1. A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé ...“

Amendements 19 et 20

Sans observation.

Amendement 21

Conformément aux considérations plus amplement développées dans le cadre des observations liminaires du présent avis, le Conseil d'Etat réitère sa demande de distinguer au niveau des plans directeurs sectoriels entre, d'une part, les prescriptions pour en désigner les dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes et, d'autre part, les recommandations sans portée obligatoire pour celles-ci.

Tout en renvoyant encore au passage afférent de ses observations liminaires, le Conseil d'Etat redoute des difficultés en perspective pour les communes qui, sous le double effet des exigences du paragraphe 6 de l'article 19, nouvelle version, de la loi de 1999 et de l'article 9, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004, se verront confrontées à l'obligation de faire de la mise à jour de leurs plans d'aménagement un chantier permanent. Point n'est besoin de souligner que des modifications trop fréquentes de normes juridiques aux effets pratiques aussi importants que les dispositions en matière d'aménagement étatique et communal du territoire deviennent rapidement source de fausses interprétations des textes applicables, de malentendus sur la façon de les appliquer dans le temps, de mises en œuvre erronées et par conséquent d'une grande insécurité juridique tant pour les instances communales et les professionnels du secteur que pour les maîtres d'ouvrage. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de ne pas confier au règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel le soin de fixer aux communes le délai pour adapter leurs plans d'aménagement, mais de renvoyer à cet effet à la périodicité prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi de 2004, en libellant la fin du texte du paragraphe 6 sous examen comme suit:

„... dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.“

Conformément au passage pertinent de ses observations liminaires, le Conseil d'Etat rappelle le problème qu'il entrevoit en relation avec l'obligation du bourgmestre de vérifier si les demandes en obtention d'une autorisation de construire sont conformes aux plans directeurs sectoriels, qui sont, le cas échéant, applicables. Cette question se posera en effet régulièrement dans l'intervalle entre le moment où le plan directeur sectoriel sera entré en vigueur et le moment où la commune y aura adapté ses plans d'aménagement. Si à la limite le Conseil d'Etat peut s'accommoder de l'obligation de veiller que l'autorisation de construire à délivrer doive être en phase avec les prescriptions du plan directeur sectoriel, il se doit de demander avec insistance que cette obligation ne soit pas étendue aux orientations de ce plan qui lient les communes quant aux résultats à atteindre. Par conséquent, il propose de libeller la fin de la première phrase comme suit: „... contrairement aux prescriptions du plan“. Il suggère par ailleurs de faire de la deuxième phrase un alinéa à part avec le texte suivant:

„Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions.“

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son observation *in fine* de son examen relatif à l'amendement 31.

Amendements 22 et 23

Sans observation.

Amendement 24

Les auteurs de l'amendement justifient la modification qu'ils proposent d'apporter à l'article 20 de la loi du 21 mai 1999 et qui prévoit d'accorder aux communes le droit d'expropriation réservé actuellement au seul Etat, par l'utilité de conférer cet instrument légal aux autorités locales dans le contexte de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“ où les communes resteront les propriétaires des terrains concernés.

Le suivi que les communes entendront réserver en pratique à cette nouvelle prérogative décidera de l'utilité effective de la modification proposée.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendement 25

L'amendement sous examen se limite au redressement de quelques erreurs de renvoi.

Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 26

Sans observation.

Amendement 27

L'amendement prévoit de dorénavant écrire „Conseil supérieur“ avec une lettre initiale majuscule du mot „conseil“.

Cet amendement ne donne pas lieu à observation, sauf à rappeler que, comme synonyme de „mot“, „terme“ devrait être mis dans la forme du pluriel. Le texte de l'article 27 que la commission parlementaire propose d'ajouter s'écrirait dès lors „... les termes „conseil supérieur“ sont remplacés par ceux de „Conseil supérieur““.

Amendement 28

L'article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 n'était pas visé par les modifications que le projet gouvernemental entendait apporter à cette loi et que le Conseil d'Etat avait avisées le 16 septembre 2011. Or, dans la mesure où les plans directeurs régionaux sont censés être supprimés dans le nouveau cadre légal projeté, l'objet des syndicats de communes qui est „d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux“ disparaît aussi.

La commission parlementaire entend réorienter la mission de ces syndicats qui consisterait dorénavant à „œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives“. Par ailleurs, la prérogative actuelle des représentants étatiques concernés par ces plans „[d'assister] aux réunions [des syndicats] avec voix consultative“ est supprimée. Les auteurs de l'amendement entendent cependant maintenir la faculté de créer des commissions consultatives assistant les comités desdits syndicats, tout en continuant de renvoyer à un règlement grand-ducal pour fixer les attributions, la composition et le fonctionnement de ces commissions.

D'après la lecture que le Conseil d'Etat donne de l'article 1er de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, l'intérêt de développer l'aménagement communal de façon cohérente avec celui des communes limitrophes et intégrée dans un ensemble régional comprenant plusieurs communes constitue sans conteste „une œuvre d'intérêt communal“. Sous cet angle de vues, la loi précitée du 23 février 2001 constitue une base légale suffisante pour permettre à deux ou plusieurs communes de se syndiquer en vue de la réalisation de la mission nouvelle que la commission parlementaire entend confier aux syndicats de communes „spécialisés“ dont question à l'article 25, nouvelle version de la loi de 1999. Par voie de conséquence, il pourrait être fait abstraction de l'article en question.

Quant à la commission consultative susceptible d'être créée en vue d'assister le comité du syndicat, il est rappelé qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 23 février 2001, les attributions du comité sont celles qui incombent au conseil communal dans une commune. Or, en vertu de l'article 15 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le conseil communal peut constituer des commissions consultatives dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont fixés par règlement d'ordre intérieur.

Dans l'intérêt d'une démarche cohérente en matière législative et par souci d'appliquer le principe de l'autonomie communale également dans le contexte sous examen dans l'esprit prévu par la loi

communale, il échet du moins de faire abstraction du paragraphe 2 de l'article 25, version nouvelle, de la loi de 1999 en laissant au comité du syndicat l'initiative de la constitution d'une commission consultative ainsi que la compétence pour en régler les attributions, la composition et le fonctionnement.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose en ordre principal de faire abstraction de l'article 25 et en ordre subsidiaire d'en supprimer le paragraphe 2.

Amendement 29

D'emblée, le Conseil d'Etat rappelle sa demande de distinguer au niveau du plan directeur sectoriel entre les dispositions ayant le caractère de prescriptions et celles ayant le caractère de recommandations.

Il hésite à suivre la commission parlementaire dans sa proposition de compléter le champ d'application des mesures que le juge pénal peut ordonner pour rendre des travaux conformes aux exigences de l'aménagement du territoire.

La question de la conformité de travaux ne se pose dans le contexte de la législation concernée par les modifications en projet que face aux normes contraignantes de l'aménagement du territoire, excluant par définition celles résultant de l'aménagement communal et du développement urbain comme relevant d'un autre cadre légal.

Est dès lors visé le programme directeur en ce qu'il s'impose tant à l'aménagement communal et au développement urbain qu'aux travaux exécutés sur base des prescriptions qui s'en dégagent. Il en est de même des prescriptions des plans directeurs sectoriels. Il en est encore de même des plans d'occupation du sol qui, dès après avoir été déclarés obligatoires, se superposent de plein droit aux plans et projets d'aménagement général et des plans et projets d'aménagement particulier des communes pour ce qui est des aires couvertes par les plans d'occupation du sol.

Dans la lignée de l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat donne à considérer si une modification du projet de texte que la commission parlementaire propose de donner à l'article 26 de la loi de 1999 ne s'avérerait pas indiquée en vue de préciser la notion de „plans déclarés obligatoires“.

Par ailleurs, l'application de plein droit des „autres dispositions légales spéciales“ rend superfétatoire le début de phrase du paragraphe 1er, parce que sans valeur normative. Il convient d'en faire abstraction. Il pourra de même être fait l'économie du bout de phrase „de la présente loi“ figurant *in fine* du paragraphe 3.

Quant au fond, le Conseil d'Etat se demande si les infractions visées au paragraphe 1er de l'article sujet à modification ne doivent pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. Il suppose que cette manière de lire les dispositions sous examen n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement sous examen.

Par voie de conséquence, les trois premiers paragraphes de l'article 26 de la loi de 1999 à modifier pourraient revêtir le libellé suivant:

„(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18.“

Amendement 30

L'amendement 30, tout comme les amendements 31 à 34, comporte des propositions de modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le libellé des phrases introductives des articles afférents du projet de loi sous examen pourrait être allégé en se référant à partir du texte proposé par l'amendement 31 à „la loi précitée du 19 juillet 2004“.

Quant à l'amendement 30, il prévoit de modifier le paragraphe 1er de l'article 1er de la loi de 2004. D'une part, le libellé de ce paragraphe fera dorénavant abstraction d'une référence aux plans directeurs régionaux. D'autre part, il s'agit d'aligner le texte dudit paragraphe aux effets des instruments de l'Etat en matière d'aménagement du territoire sur les plans d'aménagement communaux qui sont censés être nouvellement déterminés en vertu des amendements 1 (selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de transférer la disposition concernée vers le texte modificatif faisant l'objet de l'amendement 6) et 21.

Le premier objet de la modification ne donne pas lieu à observation.

Quant au second objet de la modification, le Conseil d'Etat considère que l'article 1er, paragraphe 1er de la loi de 2004 comporte une visée programmatique dans le sens qu'il requiert des communes de veiller de façon générale à la compatibilité de l'aménagement communal avec les orientations des instruments d'aménagement du territoire au-delà de leur obligation d'en respecter les éléments juridiquement contraignants. En effet, les éléments desdits instruments étatiques qui comportent un effet directement obligatoire sont repris aux articles 1er (5 selon la proposition du Conseil d'Etat) et 19 de la nouvelle version projetée de la loi de 1999.

A condition de réserver à la modification proposée par l'amendement sous examen l'interprétation qui se dégage de l'analyse qui précède, cet amendement ne donne pas lieu à critique quant au second objet de la modification qu'il prévoit.

Amendement 31

Cet amendement prévoit de modifier l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, dans la version arrêtée par la loi modificative du 28 juillet 2011.

Les alinéas 1er et 3 du texte censés remplacer l'alinéa 2 actuel donnent suite à une proposition de texte du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 16 septembre 2011.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du texte en projet, il constitue une copie conforme de la deuxième phrase du paragraphe 7 de l'article 19 de la loi de 1999, dans la version proposée par l'amendement 21.

Au vu du caractère manifestement redondant des deux dispositions, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction de l'alinéa 2 du texte sous examen. Si, par contre, les auteurs entendent le maintenir, il y a lieu de l'adapter conformément à la proposition de libellé formulée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 21 et de supprimer le deuxième alinéa du paragraphe 7 de l'article 19, version proposée par le Conseil d'Etat, de la loi de 1999.

Amendement 32

Cet amendement fait suite à une recommandation de l'avis du 16 septembre 2011 (cf. examen de l'article 17 du projet gouvernemental) en relation avec laquelle le Conseil d'Etat s'était cependant abstenu de formuler une proposition de texte. Le texte proposé par la commission parlementaire reprend les grandes lignes de cette recommandation.

Sous réserve pour la Chambre des députés de suivre le Conseil d'Etat en matière de procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels (cf. amendement 11), l'amendement sous examen donne encore lieu aux observations suivantes.

La fin de l'alinéa 3, qui a été copiée sur l'article 18, alinéa 1er de la loi de 2004, est manifestement erronée.

Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de rédiger le nouvel article 18*bis* de la loi de 2004 de manière à en rapprocher le texte du libellé des articles 18 et 30 de celle-ci.

Par voie de conséquence, il propose la rédaction suivante.

„Art. 18*bis*. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les

orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis."

Amendement 33

L'alinéa 1er du texte de remplacement de l'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi de 2004, tel que proposé par la commission parlementaire, ne donne pas lieu à observation.

Il en est de même de l'alinéa 3 du texte de remplacement.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 31 en ce qui concerne plus particulièrement l'alinéa 2 du texte de remplacement que cet amendement propose pour l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi de 2004.

Amendement 34

Tout en renvoyant à ses considérations relatives à l'amendement 32, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit le nouvel article 30*bis* qu'il est proposé d'insérer dans la loi du 19 juillet 2004:

„Art. 30*bis*. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis."

Amendement 35

L'amendement sous examen ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Le texte de l'alinéa 2 de l'article 12*bis* qu'il est prévu d'insérer dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique pourrait toutefois être allégé, en écrivant:

„Les biens à exproprier (...) publication au Mémorial

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999."

Amendement 36

Sans observation, sauf à se référer dans la phrase introductive sous forme abrégée à la loi du 15 mars 1979 en écrivant:

„**Art. 37.** L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:"

Amendement 37

Sans observation, sauf à renvoyer à la proposition de texte formulée à l'endroit de l'amendement 35.

Amendement 38

Sans observation.

Amendement 39

Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition faite dans le cadre des observations liminaires quant à l'intérêt de remplacer la loi du 21 mai 1999 dans son intégralité plutôt que de procéder dans une loi modificative à la reformulation de la grande majorité des articles tout en en supprimant d'autres et tout en y ajoutant plusieurs articles nouveaux.

S'il était suivi dans cette approche, il faudrait compléter le texte de la loi nouvelle par un article à insérer à la fin du dispositif permettant de citer la loi sous une forme abrégée. En outre, il faudrait remplacer dans les autres lois sujettes à modification aux termes de la loi en projet le renvoi à la loi de 1999 par un renvoi à la loi nouvelle.

Sous réserve des observations qui précèdent, l'amendement 39 ne donne pas lieu à observation.

Amendement gouvernemental

L'amendement gouvernemental a de quoi surprendre dans la mesure où il a pour objet la modification d'un article d'une loi dont le contenu est manifestement étranger à l'objet de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat ne doit pas rappeler que dans le contexte sous examen la Chambre des députés est appelée à se prononcer sur l'intérêt et la portée d'une modification *a priori* incisive de la législation en place en matière d'aménagement du territoire.

Dans la mesure où les orientations nouvelles comportent des répercussions ponctuelles sur certaines autres lois, dont la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ces dispositions doivent être adaptées en conséquence.

Profiter des dispositions modificatives en question pour changer des aspects essentiels d'une loi étrangère à l'objet poursuivi par le projet de loi soumis à la Chambre des députés rappelle la technique „des cavaliers budgétaires“ ayant buté plus d'une fois dans le passé sur l'opposition catégorique du Conseil d'Etat.

Dans cette lignée, le Conseil d'Etat recommande énergiquement de ne pas prendre en compte cet amendement dans le cadre du projet de loi sous examen.

Si la Chambre des députés devait toutefois accepter de prendre en compte cet amendement, le Conseil d'Etat rappelle ses réticences du passé, qui sont mentionnées à juste titre par les auteurs de cet amendement et qui soulèvent un sérieux problème de constitutionnalité en relation avec l'ajout qu'il est proposé d'apporter à l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Pour le surplus, la loi de 1999 sujette à modification est censée constituer avec la loi précitée du 19 juillet 2004 un cadre légal susceptible d'assurer un développement cohérent de l'aménagement du territoire à l'échelon national, régional et local, par ailleurs logiquement hiérarchisé. La façon cavalière de l'amendement gouvernemental de soustraire des pans entiers de la planification étatique à ce cadre légal ne témoigne pas forcément d'une forte adhésion des auteurs de l'amendement aux lignes de conduite qui se dégagent de la législation en projet. Dans la mesure où l'instrument des plans directeurs sectoriels, voire du plan d'occupation du sol permettra à l'Etat de faire prévaloir en matière d'aménagement du territoire et de mise en place des infrastructures collectives l'intérêt national sur l'intérêt local, il est difficile de comprendre les raisons qui plaideraient dans les hypothèses inventoriées dans l'amendement gouvernemental pour une dérogation aux règles généralement applicables, alors que ces dernières comportent en toute circonstance une information appropriée du public et une prise en compte adéquate des observations et réclamations des intéressés ainsi qu'une association des autorités locales aux procédures avant que n'intervienne une décision à l'échelon étatique.

Si l'aménagement du territoire a pour vocation de contribuer à la conception et à la coordination des mesures d'organisation et de développement du territoire dans le sens voulu par la commission parlementaire et retenu dans la version nouvelle qu'est censé avoir l'article 1er de la loi de 1999, l'ensemble des instances étatiques sont *a priori* tenues par ces principes qui incluent en particulier le respect des instruments d'aménagement tant étatiques que communaux en vue de la mise en place des infrastructures d'intérêt national. Dans la mesure où dans des cas particuliers des dérogations aux prescriptions en matière d'aménagement communal seraient indiquées dans l'intérêt supérieur de l'Etat,

tant les prescriptions des plans directeurs sectoriels que les plans d'occupation du sol s'avèrent les instruments indiqués pour réaliser cet intérêt supérieur.

Le Conseil d'Etat demande dès lors avec insistance que l'amendement gouvernemental ne soit pas pris en considération.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 septembre 2012.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6124/13

N° 6124¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

**AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION
DU DEVELOPPEMENT DURABLE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(17.1.2013)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après un amendement au projet de loi sous rubrique, amendement adopté par la Commission du Développement durable lors de sa réunion du 16 janvier 2013.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

La Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi sous rubrique. Pour rappel, dans l'avis complémentaire précité, la Haute Corporation avait constaté que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Elle s'était donc demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi totalement nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état.

Le nouveau texte proposé par la Commission comporte donc les innovations proposées par le projet de loi, les dispositions laissées en l'état, ainsi que des dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

Sur le plan de la procédure législative et pour parvenir à cette fin, la commission parlementaire propose un amendement unique consistant dans le remplacement du texte coordonné et amendé (version du 25 juin 2012, doc. parl. 6124¹⁰). Le nouveau texte figure ci-après en tant qu'amendement unique. Dans la suite, la Commission du Développement durable procède de manière détaillée au commentaire des articles nouveaux en indiquant l'évolution du texte depuis le projet de loi initial, en mettant notamment en évidence les propositions du Conseil d'Etat retenues par la Commission (qui sont soulignées),

ainsi que les modifications proposées par le nouveau train d'amendements parlementaires (qui sont soulignées et en gras).

La commission parlementaire souhaite encore rendre le Conseil d'Etat attentif au fait que l'agencement des articles modificatifs a été légèrement modifié par rapport à la version soumise au Conseil d'Etat en date du 25 juin 2012, étant donné que le traité de légistique formelle de M. Marc Besch conseille (page 83) „de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien“.

Pour finir et concernant les références à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire appelée à remplacer la loi de 1999, la Commission du Développement durable précise qu'elle a décidé de faire l'économie d'amendements y afférents, puisque, dans un avis précédent¹, le Conseil d'Etat avait estimé que „Etant donné que les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur de nouveaux textes, elles n'ont pas besoin d'être adaptées explicitement lorsque l'acte auquel elles se réfèrent est remplacé, à condition bien évidemment qu'elles continuent de garder leur pertinence et trouvent un corollaire dans le texte du nouvel acte“.

*

AMENDEMENT UNIQUE

Le projet de loi, appelé à remplacer la loi modifiée du 21 mai 1999 dans son intégralité, aura dorénavant la teneur suivante:

*

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Chapitre I: Définitions, objectifs et moyens

Art. 1. (1) *L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.*

(2) *L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.*

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) *à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;*
- (b) *à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;*

¹ Avis complémentaire du Conseil d'Etat concernant le projet de loi devenu la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets (doc. parl. 6288⁸).

- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

(3) Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

Art. 2. (1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure ~~intercommunale~~, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure ~~intercommunale~~, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.

Art. 3. Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.

Art. 4. (1) La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets

solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;

- *toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.*

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- *le programme directeur d'aménagement du territoire;*
- *les plans directeurs sectoriels;*
- *les plans d'occupation du sol;*
- *les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.*

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Chapitre II: Programme directeur d'aménagement du territoire

Art. 5. *(1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.*

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6. *(1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.*

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7. (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Chapitre III: Plans directeurs sectoriels

Art. 8. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. **La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.**

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.**

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. **L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.**

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à

moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Art. 10. (1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur **sectoriel** sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Chapitre IV: Plans d'occupation du sol

Art. 11. (1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Art. 13. (1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2 du présent article.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. **L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.**

Art. 15. (1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 **de la présente loi** peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16. (1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 **de la présente loi**, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer **de** droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au **paragraphe (1)**.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17. (1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

Chapitre VI: Mise en oeuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Section 1: Expropriation

Art. 20. (1) L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14. de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

(2) L'expropriation est poursuivie conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.

(3) Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

(4) Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.

Section 2: Droit de préemption

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3: Indemnités

Art. 22. (1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. de la présente loi.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 visé au point 1 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble.

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix années ~~un an~~ après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. refus de l'autorisation de bâtir motivé par l'interdiction d'un plan déclaré obligatoire est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire. Pour l'action en indemnité prévue au point 3 de l'article 21 de la présente loi, le délai est fixé à quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal visé au point 1 de ce même article.

Chapitre VII: Organes d'aménagement

Art. 24. (1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Chapitre VIII: Sanctions pénales

Art. 25. (1) L'inobservation ~~des orientations du programme directeur~~, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes autorisant ou effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7), est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles ~~16~~ ~~17~~ et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Chapitre IX: Dispositions modificatives et abrogatoires

Art. 26. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

Art. 27. Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„**Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

Art. 28. L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Art. 29. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ sont remplacés par les termes „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Art. 30. L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et **recommandations** des plans directeurs sectoriels et les **dispositions des plans d'occupation du sol** déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“

Art. 31. L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

~~Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.~~

Art. 32. *Il est inséré un article 18bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004, libellé comme suit:*

Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Art. 33. *L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:*

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

~~Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.~~

Art. 34. *Il est inséré un article 30bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004, libellé comme suit:*

Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Art. 35. La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Chapitre X: Dispositions transitoires

Art. 36. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol ainsi que les modifications des plans d'occupation du sol qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.

Chapitre XI: *Disposition speciale*

Art. 37. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

*

COMMENTAIRE DE L'AMENDEMENT UNIQUE

Ad intitulé

La nouvelle version de l'intitulé se borne à inverser l'ordre des lois que le projet de loi entend modifier, et ceci en écho à la remarque faite sous le point „Remarques préliminaires“ dans l'optique de procéder aux modifications de plusieurs lois dans l'ordre chronologique de celles-ci.

Ad article 1er

Cet article, qui avait été amendé par la Commission du Développement durable en date du 25 juin 2012, a été légèrement remanié afin de suivre dans leur intégralité les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Il ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 2

Cet article, amendé une première fois par la Commission le 25 juin 2012, a également été légèrement remanié afin:

- d'une part, de suivre la proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire et de ne viser que les „projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière“ dans l'intégralité de l'article;
- d'autre part, de redresser un renvoi au paragraphe (3).

Ad articles 3 à 7

Ici encore, les articles sous rubrique, amendés une première fois par la commission parlementaire, ont été remaniés afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Ils ne suscitent pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 8

Par rapport à la version qu'elle a soumise au Conseil d'Etat par courrier du 25 juin 2012, la Commission du Développement durable se propose d'amender cet article, en en biffant la dernière phrase. Il s'agit en effet d'un double emploi par rapport à l'article précédent et la phrase comporte en outre une incohérence rédactionnelle en ce qu'elle évoque les „options d'aménagement“, alors que l'article précédent parle de „mesures d'aménagement“.

Ad article 9

La nouvelle version de l'article 9 suit en partie la proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire sauf en ce qui concerne:

- le paragraphe (3) qui a été amendé afin de transformer la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes en une obligation. Ainsi, la phrase: „*Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes*“ devient „*Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes*“. Il s'agit de trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions aux-

quelles le Ministre ou son délégué devra assister, car il est matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population par commune dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels primaires;

- le paragraphe (7), dans lequel la Commission décide de ne maintenir que la première phrase et, partant, de supprimer toute référence à l'expropriation, étant donné que la question de l'expropriation est réglée explicitement à l'article 20, dans une section autonome prévue à cet effet. Il est toujours possible de recourir à l'expropriation, vu que l'exécution des plans est d'utilité publique. De ce fait, la phrase „L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux ...“ devient superfétatoire. (Voir aussi commentaire des articles 14 et 20);
- le paragraphe (8), où il est procédé au simple redressement d'un oubli: „suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme“.

Ad article 10

La Commission du Développement durable suit les propositions de Conseil d'Etat dans son avis complémentaire. Pour plus de rigueur, la Commission décide en outre de rajouter à l'alinéa 2 du paragraphe (1) le terme „sectoriel“.

Ad articles 11 à 13

Les articles sous rubrique, amendés une première fois par la commission parlementaire en juin 2012, ont été remaniés afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire, sauf en ce qui concerne la proposition de porter le délai de la procédure de consultation des communes et du public de trois à quatre mois au paragraphe (5) de l'article 13.

Ad article 14

Par analogie à la décision prise à l'endroit de l'article 9, la Commission décide de reformuler le paragraphe (2) de l'article 14 et de supprimer toute référence à l'expropriation, étant donné que cette question est réglée explicitement à l'article 20, dans une section autonome prévue à cet effet. Il est toujours possible de recourir à l'expropriation, étant donné que l'exécution des plans est d'utilité publique. De ce fait, la phrase „L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux...“ devient superfétatoire.

Ad article 15

Cet article, qui avait été amendé par la Commission du Développement durable, a été légèrement remanié afin de suivre la proposition du Conseil d'Etat émise dans son avis complémentaire. En outre, l'expression „de la présente loi“ y est biffée à l'endroit du paragraphe (2). L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 16

Il est procédé à des amendements techniques, qui visent à redresser des erreurs rédactionnelles, ainsi qu'à supprimer la référence „à la présente loi“.

Ad article 17

Cet article reste inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Ad article 18

Le libellé de l'article sous rubrique reste inchangé par rapport à la version soumise au Conseil d'Etat en date du 25 juin 2012, libellé qui n'avait soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Ad article 19

Par rapport à la version soumise au Conseil d'Etat en date du 25 juin 2012, la commission parlementaire a procédé aux modifications suivantes concernant l'article sous rubrique:

- le paragraphe (1) reste inchangé et ne suscite pas de commentaire supplémentaire;

- le nouveau libellé du paragraphe (2) suit une proposition du Conseil d'Etat. Son objet est de différencier deux types de dispositions pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels. Le premier type contient des dispositions contraignantes, alors que le deuxième ne contient pas de dispositions obligatoires;
- le nouveau libellé du paragraphe (3) a pour but de préciser que les prescriptions sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes;
- le paragraphe (4) est supprimé;
- le nouveau libellé du nouveau paragraphe (4) (ancien paragraphe (5)) dispose que les recommandations ne définissent pas des résultats à atteindre obligatoirement, mais les communes doivent en tenir compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement communaux. Lorsque les communes souhaitent s'en écarter, elles argumentent et motivent leur choix dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions peut refuser la motivation de ne pas prendre une recommandation en considération s'il ne la juge pas justifiée;
- le nouveau libellé du nouveau paragraphe (5) (ancien paragraphe (6)) suit en partie les propositions du Conseil d'Etat. Les amendements supplémentaires se bornent à apporter des clarifications rédactionnelles;
- un nouveau paragraphe (6) est ajouté afin de prévoir que si les communes ne se sont pas conformées, endéans la cadence de six années prévue à l'article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004, aux prescriptions du plan directeur sectoriel, les plans ou projets de plan d'aménagement communaux sont modifiés de plein droit s'ils ne sont pas compatibles avec ces plans;
- en ce qui concerne le paragraphe (7), la Commission décide de retranscrire, en l'adaptant au cas des plans directeurs sectoriels, le libellé de l'article 16 relatif aux plans d'occupation du sol.

Ad article 20

Conformément aux décisions prises à l'endroit des articles 9 et 14, la commission parlementaire décide de reformuler l'article 20, afin d'y supprimer toute disposition spécifique quant à la procédure de l'expropriation, et renvoie à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation, respectivement à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Ceci est tout d'abord souhaitable pour des raisons de simplification administrative, mais est également nécessaire, car la procédure prévue jusque-là dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est incohérente avec la procédure prévue dans la loi précitée du 15 mars 1979, respectivement la loi précitée du 16 août 1967. En effet, alors que les deux lois précitées ne prévoient qu'un seul arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique, l'approbation du plan parcellaire et l'approbation du tableau des emprises, la loi initiale du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit un règlement grand-ducal pour le plan parcellaire et le tableau des emprises (appelé dans ce cas „liste des propriétaires“), ainsi qu'un arrêté grand-ducal constatant que la prise de possession immédiate des fonds immobiliers est requise. Il y a donc lieu de redresser cette incohérence afin de n'avoir qu'une seule procédure d'expropriation, notamment en vue d'avoir une base légale transparente, cohérente et harmonisée.

Ad article 21

La Commission du Développement durable décide de maintenir l'article sous rubrique dans sa version du 25 juin 2012, sauf à y ajouter l'expression „*et des communes, en ce qui concerne leur territoire*“ à l'endroit du paragraphe (1), afin de corriger une omission.

Ad article 22

L'article sous rubrique reste inchangé quant au fond, mais il est amendé quant à la forme pour les raisons suivantes:

- le paragraphe (1) est modifié afin de redresser une erreur de technique légistique en supprimant la référence „de la présente loi“;
- le paragraphe (3) est modifié afin de redresser une erreur de renvoi. En effet, le renvoi vise le plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol qui a été rendu obligatoire par les dispositions de l'article 9 ou 14. En outre, il importe de préciser qu'il s'agit de travaux qui sont en relation avec le

plan d'occupation du sol ou le plan directeur sectoriel, en ajoutant l'expression „travaux y relatifs“;

- le paragraphe (4) est modifié afin de supprimer les conditions de compétence matérielle et territoriale du tribunal, celles-ci étant de toute façon réglées par le „Nouveau code de procédure civile“.

Ad article 23

L'article 23 reprend, en l'amendant, l'article 22 de la loi modifiée du 21 mai 1999, qu'il n'avait pas été prévu de modifier initialement.

L'amendement pose un principe général que toutes les demandes d'indemnités qui résultent d'une servitude sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Ad article 24

Sauf à remplacer les termes „conseil supérieur“ par ceux de „Conseil supérieur“, les membres de la Commission ont maintenu cet article inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée de 1999. L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

*

A noter que, suite à la proposition du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, il a été décidé de faire abstraction de l'article 25 actuel de la loi modifiée du 21 mai 1999.

*

Ad article 25

Pour rappel, le paragraphe (1) de cet article ayant trait aux sanctions pénales a été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en juin dernier:

(1) Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se demandait si les infractions visées dans ce paragraphe ne devaient pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programme et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. La Haute Corporation supposait que cette manière de lire les dispositions sous examen n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement et proposait le libellé suivant:

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Les membres de la Commission décident de reformuler le paragraphe (1) en s'inspirant de la proposition de libellé du Conseil d'Etat, sauf à biffer l'expression „orientations du programme directeur“, afin d'éviter tout flou juridique. En outre, le paragraphe est reformulé de telle sorte que le bourgmestre puisse être sanctionné s'il accorde sciemment une autorisation qu'il n'aurait pas dû accorder. Il est par contre évident que, si cette autorisation est accordée par erreur, le bourgmestre ne pourra pas être sanctionné pénalement.

Pour les autres paragraphes de l'article 25, à part de redresser une erreur de renvoi au paragraphe (3), l'article suit la proposition du Conseil d'Etat et ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad articles 26 à 29

Sauf à remplacer, le cas échéant, la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire,

la commission parlementaire fait sienne les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Quant au fond, les articles restent inchangés.

Ad article 30

Afin de donner suite aux remarques du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire à l'endroit de l'amendement 21, les membres de la Commission ont amendé l'article sous rubrique, afin de remplacer le terme „orientations“ par celui de „recommandations“. Ils y ont en outre apporté encore deux modifications mineures: la première pour des raisons purement stylistiques et la seconde afin de remplacer la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire.

Ad articles 31 et 33

Pour les deux articles sous rubrique, la commission parlementaire fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de faire abstraction de l'alinéa 2 des textes sous examen. En outre, elle décide de:

- remplacer la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire,
- biffer le dernier alinéa de cet article qui est superfétatoire car il apparaît d'ores et déjà à l'endroit de l'article 19, paragraphe (7).

Ad articles 32 et 34

Outre le fait de remplacer la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, les membres de la commission parlementaire suivent intégralement les propositions du Conseil d'Etat.

Ad article 35

Ce nouvel article suit la proposition du Conseil d'Etat d'abroger la loi modifiée du 21 mai 1999 et d'écrire une nouvelle loi; il ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 36

Etant donné que la Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi n° 6124, l'article sous rubrique s'avère indispensable afin de mettre en place des dispositions transitoires qui s'imposent.

Le paragraphe (1) prévoit des dispositions permettant que les plans directeurs sectoriels, les plans d'occupation du sol, ainsi que les anciens plans d'aménagement partiel restent en vigueur. D'une manière générale, tous les plans qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur.

Le paragraphe (2) pose le principe général que tout plan d'occupation du sol existant, ainsi que toute modification d'un plan d'occupation du sol existant, est soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier, sauf lorsque le plan d'occupation du sol existant ou la modification d'un plan d'occupation du sol existant, définit des terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable. En effet, le nouvel article 11 paragraphe (2) dispose que le „plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.“ Dès lors, en ce qui concerne tout nouveau plan d'occupation du sol, celui-ci précise lui-même les prescriptions urbanistiques de manière à jouer le rôle d'un plan d'aménagement particulier actuel. Ainsi, le bourgmestre peut parfaitement délivrer des autorisations de construire en application du seul plan d'occupation du sol, en l'absence d'un plan d'aménagement particulier, car le plan d'occupation du sol contient lui-même les règles d'urbanisme, et notamment des prescriptions dimensionnelles des futures constructions clairement prédéfinies. Or, dans le cadre de plans d'occupation du sol existants, par exemple le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“, ceux-ci ne contiennent pas forcément les dispositions urbanistiques spécifiques nécessaires, alors que le plan d'occupation du sol touche également un certain nombre de propriétés privées destinées notam-

ment à l'habitat et à certaines activités économiques, d'où l'intérêt de maintenir l'obligation générale d'établir un PAP pour les POS existants.

Ad article 37

Ce nouvel article prévoit un intitulé abrégé.

*

Au nom de la Commission du Développement durable, je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer l'avis du Conseil d'Etat de l'amendement unique exposé ci-dessus dans les meilleurs délais.

Copie de la présente est envoyée pour information au Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Ministre du Développement durable et des Infrastructures, au Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures et à la Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

6124/14

N° 6124¹⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(12.3.2013)

Le 17 janvier 2013, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'un amendement unique au projet de loi sous objet, adopté le même jour par la commission du Développement durable. Au texte de l'amendement étaient jointes des remarques préliminaires.

La commission parlementaire a décidé de suivre la recommandation du Conseil d'Etat de remplacer la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par un texte entièrement nouveau plutôt que de modifier un à un une majorité des articles de cette loi. Elle a coulé la nouvelle façon de concevoir la future législation sur l'aménagement du territoire dans l'amendement unique précité.

La proposition de la commission parlementaire de modifier l'ordre des articles comportant des modifications d'autres lois en respectant à cet effet la chronologie de l'adoption de ces lois est conforme aux usages légistiques ayant cours. Toutefois, afin d'en faciliter la lisibilité, le Conseil d'Etat propose encore de regrouper l'ensemble des modifications en cause qui concernent une seule et même loi dans un seul et même article subdivisé en autant de paragraphes que la loi en question est censée subir de modifications. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette question aux endroits visés.

Pour le surplus, il se propose d'examiner l'amendement unique en repassant en revue les différents articles du dispositif du texte de loi proposé.

Article 1er

Les observations du Conseil d'Etat formulées dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012 ont été prises en compte. Cet article trouve dès lors l'accord du Conseil d'Etat.

Article 2

D'une part, les observations du Conseil d'Etat ont été suivies.

D'autre part, il échet d'adapter le renvoi figurant au paragraphe 3 en vue de tenir compte de la numérotation des articles dans la loi nouvelle.

Le texte de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Articles 3 à 7

Sans observation.

Article 8

Au vu de la redondance avec la troisième phrase de l'article 7, paragraphe 2, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la proposition de la commission parlementaire de faire abstraction de la troisième phrase dans le texte de l'article 8, sujette à suppression.

Article 9

La commission entend faire de la possibilité d'organiser conjointement pour deux ou plusieurs communes les réunions d'information prescrites dans le cadre de l'élaboration d'un plan sectoriel directeur une obligation. Aux yeux du Conseil d'Etat, cette rigueur formelle n'est pas cohérente avec la façon imprécise de la mettre en œuvre. En plus, d'éventuelles divergences politiques entre communes voisines pour exécuter cette obligation plaident contre l'initiative laissée en la matière à la commune la plus diligente. Le Conseil d'Etat estime qu'en pratique il pourrait être renoncé à toute prescription formelle, alors que le ministre compétent pourrait de sa propre initiative inviter deux ou plusieurs communes à s'associer avec lui pour organiser les réunions en question.

Dans la mesure où la commission parlementaire entendrait persister dans l'approche préconisée, il serait indiqué de transférer l'initiative de la commune au ministre et d'écrire:

„Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes [ou bien: communes] sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.“

Article 10

La précision rédactionnelle consistant dans l'ajout de l'adjectif „sectoriel“ derrière les termes „plan directeur“ à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Article 11

Sans observation, sauf le rappel du Conseil d'Etat qu'il aurait préféré de voir associer dans une forme ou une autre les communes territorialement concernées par un plan d'occupation du sol à l'élaboration du projet de plan afférent.

Article 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'Etat note que le souci de limiter le nombre des réunions d'information est moins présent dans l'article sous examen que dans l'article 9. Cette différence tient sans doute à l'étendue territoriale en principe sensiblement moins importante d'un plan d'occupation du sol que celle d'un plan directeur sectoriel.

Il constate encore que la commission parlementaire estime que la procédure de consultation du public prévue en relation avec l'élaboration d'un plan d'occupation du sol peut être menée à bonne fin dans un délai de trois mois, délai qu'il avait jugé insuffisant dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012.

L'article sous examen ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 14

Il serait plus élégant d'écrire dans la première phrase „Les plans ... sont déclarés obligatoires ... et publiés au Mémorial“.

Le texte ne soulève pas d'autre observation.

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

Le Conseil d'Etat se permet d'attirer l'attention de la Chambre des députés sur une redondance qui subsiste entre le paragraphe 2 de l'article sous examen et la deuxième phrase de son paragraphe 3. En présence de la disposition formant le paragraphe 2, il suffit du libellé suivant pour ce qui est de la deuxième phrase du paragraphe 3:

„Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble.“

Article 19

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec la nouvelle approche adoptée par la commission parlementaire en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement local aux plans directeurs sectoriels, qui tiennent largement compte de ses observations antérieures.

Il apprécie particulièrement la distinction nette qu'il est prévu de faire entre les prescriptions des plans directeurs sectoriels dont l'effet contraignant oblige les communes à y adapter leurs plans et projets d'aménagement général et particulier dans les conditions de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et les recommandations que les communes ne sont tenues de prendre en considération que dans la mesure où elles n'entendent pas s'en écarter de manière motivée.

Il tient cependant à attirer l'attention de la Chambre des députés sur plusieurs risques liés à l'application pratique des dispositions en projet.

En premier lieu, il sera important qu'en vue de garantir la cohérence souhaitée entre les plans directeurs sectoriels et les instruments légaux de l'aménagement communal, les plans directeurs sectoriels aient le même degré de précision que les plans d'aménagement général et particulier des communes, du moins en ce qui concerne leurs „prescriptions“. Par ailleurs, il échet de rappeler qu'en vertu de l'article 9, paragraphe 6 de la loi en projet, les plans directeurs sectoriels n'ont pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constituent des actes administratifs autonomes qui sont déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal, qui apparaît dès lors comme un acte administratif séparé du plan à déclarer obligatoire. Dans la mesure où lesdits plans comportent des „prescriptions“ (c.-à-d. des éléments à caractère obligatoire) et des recommandations (c.-à-d. des éléments à prendre en considération par les communes à moins „de s'en écarter de manière motivée“), il semble de bon aloi de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant.

En deuxième lieu, il est rappelé que les communes seront tenues de se conformer aux plans directeurs sectoriels tant en ce qui concerne leur plan d'aménagement général que leurs plans d'aménagement particulier. Nombre de plans d'aménagement particulier ont entre-temps été approuvés sur base de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans que ces plans aient déjà été mis en exécution par les promoteurs. Or, l'article 19 sous examen impose, en vertu de son paragraphe 7, une obligation de „standstill“ empêchant toute modification de la destination des terrains et des constructions qui serait contraire aux prescriptions du plan directeur sectoriel dont le projet vient d'être déposé dans les communes territorialement concernées. C'est dire que pour avancer, les plans d'aménagement particulier non conformes au projet de plan directeur sectoriel devront être adaptés selon les procédures de modification prévues. En effet, s'agissant d'un acte administratif à caractère normatif, le plan d'aménagement particulier, même dûment approuvé, ne crée en principe pas de droits acquis au bénéfice des promoteurs et maîtres de l'ouvrage. Selon la jurisprudence administrative, la mutabilité des plans d'aménagement communaux fait partie de l'essence de ces actes et conduit dès lors à refuser l'existence de droits acquis au profit des intéressés, à condition pourtant que les changements apportés à l'acte réglementaire en question résultent „de considérations d'ordre urbanistique et politique pertinents répondant à une finalité d'intérêt général“ et „[opérés] suivant une procédure prévue par la loi comportant la participation de tous les intéressés“ (TA 7 mars 2001 -12233- , confirmé par CA 20 décembre 2001 – 13291C- et jurisprudence constante). Dans ces conditions, ce n'est que sous l'effet de l'autorisation de bâtir, décision administrative individuelle, que peuvent naître des droits acquis au profit des intéressés potentiels.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat se demande si le simple renvoi au rythme légal prévu par l'article 9, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour aligner les plans d'aménagement communaux aux exigences des plans directeurs sectoriels suffit pour éviter en toute circonstance des cas de rigueur. Tel pourrait en effet être le cas si par exemple à quelques mois de l'aboutissement d'une

procédure de modification d'un plan d'aménagement général la nécessité s'imposerait d'adapter ce plan à un nouveau plan directeur sectoriel. Est-il opportun de refaire dans ces conditions l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire? Ou n'y aurait-il pas intérêt à prévoir un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général, tout en limitant ce délai par exemple à un an ou deux? Le Conseil d'Etat laisse à la Chambre des députés de juger de l'opportunité de compléter, le cas échéant, le texte en projet par une disposition afférente.

Sur le plan rédactionnel, il serait plus élégant d'écrire dans la deuxième phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 7 „Cette interdiction est levée si ...“.

Article 20

Le Conseil d'Etat approuve la simplification du cadre légal proposée par la commission parlementaire à l'endroit de l'article sous examen, qui consiste à appliquer la législation de droit commun en matière d'expropriation également dans le cadre légal de l'aménagement du territoire.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat donne la préférence aux formulations suivantes:

Au paragraphe 1er, il propose d'écrire: „L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés ...“.

Au paragraphe 2, il conviendrait d'écrire que „L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions ...“, et le mot „respectivement“ serait à remplacer par „et“.

Article 21

Sans observation, sauf que dans la lignée des propositions rédactionnelles relatives à l'article 20 le Conseil d'Etat propose d'écrire „... et des communes territorialement compétentes ...“.

Article 22

Sans observation.

Article 23

Sauf à écrire „dix ans“, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 24

Sans observation.

Article 25

Par rapport à la proposition de texte du Conseil d'Etat formulée dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le libellé actuellement retenu par la commission parlementaire comporte trois modifications, dont les deux premières méritent d'être soumises à une analyse critique.

Conformément à son avis précité, le Conseil d'Etat rappelle que nonobstant l'usage du terme „orientation“ le programme directeur comporte des effets contraignants, alors qu'en vertu de l'article 7 de la loi en projet les communes ont l'obligation de concevoir leurs plans d'aménagement général et particulier en conformité avec les orientations du programme directeur. En omettant toute référence au programme directeur dans l'article sous examen, le législateur renonce à sanctionner sur le plan pénal des inobservations en la matière.

Contrairement à l'interprétation que le Conseil d'Etat avait souhaité donner dans son avis du 25 septembre 2012 aux amendements parlementaires du 20 juin 2012 (cf. amendement n° 28), la commission parlementaire a opté pour une extension explicite au bourgmestre, autorité administrative compétente pour l'autorisation visée, de l'application de la sanction pénale pour autorisation ou exécution de travaux non conformes aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit là d'une option politique qu'il se dispense de commenter.

La troisième modification à connotation technique ne donne pas lieu à observation.

Article 26

Sans observation.

Articles 27 et 28 (27 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose conformément aux usages de la légistique formelle de réserver un seul article à l'ensemble des dispositions modificatives concernant une loi déterminée.

Aussi échet-il de regrouper les deux modifications sous examen sous un seul article libellé comme suit:

„**Art. 27.** (1) Un nouvel article *12bis* est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„**Art. 12bis.** ...“

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** ...“

Quant au fond, les modifications prévues ne donnent pas lieu à observation.

Article 29 (28 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 30 à 34 (29 selon le Conseil d'Etat)

L'observation d'ordre légistique concernant les articles 27 et 28 vaut également pour les articles sous examen. Il y a lieu d'écrire pour l'article 29 selon le Conseil d'Etat:

„**Art. 29.** (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On ...“

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de ...“

(3) Un nouvel article *18bis* est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„**Art. 18bis.** Mise en concordance ...“

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer ...“

(5) Un nouvel article *30bis* est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„**Art. 30bis.** *Mise en concordance* ...“

Quant à la modification visée par l'article 30 (paragraphe 1er de l'article 29 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat donne l'avantage à un libellé distinguant plus clairement l'effet des différents instruments légaux de l'aménagement du territoire sur les instruments légaux de l'aménagement communal. Il propose d'écrire:

„(1) On entend ... Cette organisation ... reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“

Les articles 31 à 34 (paragraphe 2 à 5 de l'article 29 selon le Conseil d'Etat) ne donnent pas lieu à observation.

Article 35 (30 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 36 (31 selon le Conseil d'Etat)

Cet article comporte les dispositions transitoires utiles au maintien en vigueur des instruments de l'aménagement du territoire adoptés sous le régime de la loi du 21 mai 1999 à abroger en vertu de l'article 35 (30 selon le Conseil d'Etat), voire celle antérieurement en vigueur du 20 mars 1974 ayant porté le même intitulé.

Le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation quant au fond. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de remplacer à deux reprises le terme „existent“ par „sont en vigueur“. Par ailleurs, les termes „restent en vigueur“ qui figurent *in fine* de la première phrase du paragraphe 1er sous examen sont à remplacer par „continuent à produire leurs effets“.

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs évoquent l'hypothèse des modifications des plans d'occupation du sol à côté de celle visant les plans d'occupation du sol. A son avis, le plan d'occupation du sol s'applique dans la forme telle que celle-ci résulte du plan originaire, le cas échéant, modifié dans la suite. Dans ces conditions, il échet d'écrire:

„... les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment ...“

Il estime encore que dans l'intérêt tant de la sécurité juridique que de la simplification des procédures à respecter il y aurait intérêt à procéder à brève échéance à une modification des deux plans d'occupation du sol actuellement en vigueur „Aéroport et environs“ et „Campus scolaire Tosseberg“, déjà mentionnés dans son avis du 16 septembre 2011 (doc. parl. n° 6124⁸), de sorte à y rendre applicable le cadre légal en projet dans les meilleurs délais possibles.

Article 37 (32 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer l'intitulé du chapitre XI par le libellé „Chapitre XI – Intitulé abrégé“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 mars 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6124/15

N° 6124¹⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission du Développement durable</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (2.5.2013).....	1
2) Texte coordonné.....	3

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT
(2.5.2013)**

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après un amendement au projet de loi sous rubrique, amendement adopté par la Commission du Développement durable lors de sa réunion du 2 mai 2013.

Je vous joins, à titre indicatif, un texte coordonné tenant compte de cette proposition d'amendement de la Chambre des Députés, ainsi que des propositions du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a faites siennes.

Remarque préliminaire

A la lecture du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 mars dernier, la Commission du Développement durable a finalement décidé de reprendre la proposition de texte faite par le Conseil d'Etat dans son avis du 25 septembre 2012, à l'endroit du paragraphe 1er de l'article 25. Il ne s'agit donc en l'occurrence pas d'un amendement parlementaire, mais la Commission souhaite pourtant rendre le Conseil d'Etat attentif à cette modification.

Amendement unique relatif à l'article 19

Un nouveau paragraphe (8) est ajouté à l'article 19. Cette disposition a la teneur suivante:

(8) *Par dérogation aux paragraphes (5) et (7), au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.*

Commentaire de l'amendement unique

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se demande si le simple renvoi au rythme légal de six années prévu par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour aligner les plans d'aménagement communaux aux exigences des plans directeurs sectoriels suffit pour éviter en toute circonstance des cas de rigueur. Tel pourrait en effet être le cas si par exemple à quelques mois de l'aboutissement d'une procédure de modification d'un plan d'aménagement général la nécessité s'imposerait d'adapter ce plan à un nouveau plan directeur sectoriel. Dans ces conditions, la Haute Corporation se demande s'il est opportun de refaire l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire ou s'il n'y aurait pas plutôt intérêt à prévoir un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général, tout en limitant ce délai par exemple à un ou deux ans.

Les membres de la Commission ont donc décidé d'amender l'article 19 afin de suivre l'approche du Conseil d'Etat et d'y inscrire une disposition prévoyant, dans certains cas, un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général.

Les membres de la commission parlementaire sont d'avis qu'il est important de définir avec précision dans quelles circonstances une commune bénéficiera de ce délai supplémentaire. Dans ce contexte, le texte de la future loi énoncera un point de départ précis d'application de cette disposition. Ce point de départ sera celui de la décision prise par le conseil communal au sens de l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui dispose notamment que „*Le projet d'aménagement général ensemble avec l'étude préparatoire, le rapport de présentation ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est soumis au conseil communal*“.

Les membres de la Commission ont par ailleurs opté pour une durée du délai supplémentaire de deux ans.

*

Au nom de la Commission du Développement durable, je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer l'avis du Conseil d'Etat sur l'amendement exposé ci-dessus dans les meilleurs délais.

Copie de la présente est envoyée pour information au Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Ministre du Développement durable et des Infrastructures, au Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures et à la Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

*

TEXTE COORDONNE

(Les propositions du Conseil d'Etat retenues par la Commission du Développement durable sont soulignées; l'amendement parlementaire est souligné et en gras).

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Chapitre I: Définitions, objectifs et moyens

Art. 1. (1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Art. 2. (1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment

ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.

Art. 3. Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Art. 4. (1) La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol;
- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Chapitre II: Programme directeur d'aménagement du territoire

Art. 5. (1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6. (1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7. (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Chapitre III: Plans directeur sectoriels

Art. 8. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi

que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Art. 10. (1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Chapitre IV: Plans d'occupation du sol

Art. 11. (1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Art. 13. (1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Art. 15. (1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16. (1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe (1).

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17. (1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre

onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision ~~prise par arrêté du Gouvernement en conseil~~ est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7), au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Chapitre VI: Mise en oeuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Section 1: Expropriation

Art. 20. (1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Section 2: Droit de préemption

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et

place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3: Indemnités

Art. 22. (1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Chapitre VII: *Organes d'aménagement*

Art. 24. (1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Chapitre VIII: *Sanctions pénales*

Art. 25. (1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7) est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Chapitre IX: *Dispositions modificatives et abrogatoires*

Art. 26. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée

à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens“.

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„**Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Art. 28. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ sont remplacés par les termes „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Art. 29. (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire ...“

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„**Art. 18bis.** *Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire*

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations

du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis. »

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis“.

Art. 30. La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Chapitre X: Dispositions transitoires

Art. 31. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.

Chapitre XI: Intitulé abrégé

Art. 32. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6124/16

N° 6124¹⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

**AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION
DU DEVELOPPEMENT DURABLE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(8.5.2013)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une version légèrement modifiée de l'amendement au projet de loi sous rubrique, qui vous a été soumis par courrier du 2 mai courant. Cette nouvelle version a été adoptée par la Commission du Développement durable lors de sa réunion du 8 mai 2013.

*

L'article 19 du projet de loi aura la teneur suivante:

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) *A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.*

(7) *A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.*

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) *Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.*

Commentaire

La dérogation vise uniquement le délai supplémentaire accordé à la commune pour permettre à cette dernière de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général.

Le texte énonce un point de départ précis d'application de cette disposition, à savoir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Ce paragraphe poursuit le but de ne pas mettre en échec les projets de plans d'aménagement général dont la procédure serait entamée avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, dans un souci pour que la commune ne soit pas obligée de recommencer l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire.

Par contre, tous les autres effets, notamment celui qu'aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan, restent applicables. L'effet de *standstill* reste en tout état de cause d'application.

Pour la clarté du texte, il est précisé qu'il s'agit de la dérogation au paragraphe (7), alinéa 1er. Un tel rajout évitera toute interprétation mettant en cause le principe qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

*

Pour le reste, le projet de loi demeure strictement identique à la version qui vous a été envoyée en date du 2 mai dernier.

*

Au nom de la Commission du Développement durable, je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer l'avis du Conseil d'Etat sur l'amendement exposé ci-dessus dans les meilleurs délais.

Copie de la présente est envoyée pour information au Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Ministre du Développement durable et des Infrastructures, au Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

6124/17

N° 6124¹⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(4.6.2013)

Par dépêche du Président de la Chambre des députés du 2 mai 2013, le Conseil d'Etat s'est vu communiquer un amendement unique au projet de loi sous objet, adopté par la commission du Développement durable en date du même jour. Au texte de l'amendement était joint un commentaire ainsi qu'un nouveau texte coordonné du projet de loi portant sur la version que la commission parlementaire entend y réserver et intégrant en particulier l'amendement prévu.

Cette dépêche a été remplacée par un courrier du président de la Chambre des députés daté au 8 mai 2013 et faisant état d'„une version légèrement modifiée de l'amendement“ repris dans la dépêche du 2 mai 2013. Un commentaire était également joint à ladite dépêche.

L'amendement en question prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe 8 à l'article 19 de ce projet de loi. Ce nouveau paragraphe 8 comporte les dérogations utiles par rapport aux exigences des paragraphes 5 et 7 du même article.

Donnant suite à une suggestion du Conseil d'Etat, la commission parlementaire estime en effet opportun de prévoir la possibilité pour les communes de faire aboutir la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général nonobstant l'entrée en vigueur d'un plan directeur sectoriel avant l'aboutissement de cette procédure, même si ce plan comporte des prescriptions imposant des changements du projet communal d'aménagement général.

Elle se prononce en outre en faveur d'un délai de deux ans accordé aux communes pour se conformer au plan directeur sectoriel à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire ce plan.

Au regard de l'identité des vues de la commission parlementaire et de sa proposition, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le principe de l'amendement sous examen.

Contrairement à la dérogation prévue par rapport au paragraphe 5 qui ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat note que selon le courrier précité du 8 mai 2013 la commission parlementaire entend restreindre l'effet de la seconde dérogation en ne faisant jouer celle-ci que par rapport au seul alinéa 1er du paragraphe 7. C'est dire que l'obligation de „standstill“ prévue par cet alinéa ne devra pas être respectée tant que perdurera le délai accordé à la commune pour aligner son plan d'aménagement général aux prescriptions du plan directeur sectoriel. Par contre, il ne sera pas permis au bourgmestre de délivrer des autorisations de construire, si celles-ci ne sont pas conformes aux exigences du plan directeur sectoriel. En attendant que le plan d'aménagement général soit rendu conforme aux

prescriptions du plan directeur sectoriel, le bourgmestre sera dès lors seul responsable pour veiller à la conformité des permis de construire qu'il est amené à délivrer aux prescriptions du plan directeur sectoriel, peu importe ce que dispose à cet effet le plan d'aménagement général communal. Alors qu'en vertu de l'article 25 de la loi en projet le bourgmestre risque d'engager sa responsabilité pénale en cas de méprise sur les prescriptions du plan directeur sectoriel, il est à craindre que la prudence ne commande aux édiles locaux de s'abstenir plutôt que de courir le risque d'une condamnation pénale en cas de délivrance d'une autorisation de construire qui ne serait pas conforme aux exigences du plan directeur sectoriel.

Le Conseil d'Etat se demande si, dans ces conditions, il ne serait pas préférable de faire déroger les dispositions du nouveau paragraphe 8 à l'ensemble des exigences du paragraphe 7 (y compris celles de l'alinéa 2), plutôt que de limiter la dérogation au seul alinéa 1er. Il estime encore que le verbe „achever“ aurait avantage à être remplacé par „mener à bonne fin (la procédure d'adoption du plan d'aménagement général)“.

Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„Au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est intervenu avant la date de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut mener à bonne fin la procédure d'adoption de ce plan d'aménagement général par dérogation aux dispositions du paragraphe 5 et du paragraphe 7. Dans ce cas, la commune doit assurer la mise en conformité de son plan d'aménagement général avec le plan directeur sectoriel conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004, en respectant à cet effet un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 juin 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

6124/18

N° 6124¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(4.7.2013)

La Commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Gilles ROTH, Rapporteur; MM. Eugène BERGER, Lucien CLEMENT, Georges ENGEL, Fernand ETGEN, Camille GIRA, Ali KAES, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS et Serge URBANY, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 19 mars 2010, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du texte coordonné de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

De nombreuses instances ont remis un avis à savoir

- la Chambre des Salariés le 20 mai 2010,
- le SYVICOL le 19 avril 2010,
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 8 juin 2010,
- la Chambre des Métiers le 5 août 2010,
- le Conseil Supérieur de l'Aménagement du territoire le 5 janvier 2011,
- la Chambre d'Agriculture le 17 janvier 2011,
- la Chambre de Commerce le 26 avril 2011.

L'avis du Conseil d'Etat date du 16 septembre 2011.

Lors de la réunion du 9 juin 2010, la Commission du Développement durable a désigné Monsieur Gilles Roth comme rapporteur du projet de loi. Au cours de la réunion du 18 octobre 2010, la Commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi. Suite à l'examen du Conseil d'Etat réalisé lors des réunions des 9, 16, 30 novembre 2011, des 4 et 11 janvier 2012, des 2 et 15 février 2012, des 15 et 28 mars 2012 ainsi que des 2, 3 et 16 mai 2012, la Commission du Développement durable a adopté pas moins de 39 amendements parlementaires au cours de la réunion du 18 juin 2012. Un amendement gouvernemental accompagné d'un commentaire et d'un texte coordonné est alors parvenu

à la Chambre des Députés le 20 juin 2012. Cet amendement a donné lieu à un avis complémentaire de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers datant respectivement des 10 et 20 juillet 2012.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat quant à lui a été remis à la Chambre des Députés le 25 septembre 2012 et a été analysé par la Commission lors des réunions des 24 octobre 2012, des 8 et 26 novembre 2012 et du 10 décembre 2012.

Ces travaux ont abouti le 16 janvier 2013 à l'adoption d'un amendement parlementaire unique consistant dans le remplacement du texte coordonné et amendé.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat qui date du 12 mars 2013 a été examiné par la Commission du Développement durable lors de la réunion du 17 avril 2013.

Au cours d'une réunion du 2 mai 2013, la Commission parlementaire a adopté un amendement qui a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche en date du 8 mai 2013.

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 4 juin 2013.

Lors de sa réunion du 12 juin 2013, la Commission parlementaire a analysé cet avis de la Haute Corporation.

Le présent rapport a été adopté en date du 4 juillet 2013.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

La politique d'aménagement du territoire est une politique à long terme qui doit se situer largement dans la continuité.

[...]

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire devra être révisée principalement pour améliorer la mise en œuvre des plans directeurs et autres POS (plans d'occupation du sol) et pour des raisons de simplification administrative.¹

L'accord de coalition du Gouvernement qui est issu des élections du 7 juin 2009 prévoit donc tout un train de mesures à mettre en œuvre au cours de la période de législation 2009-2014 et qui sont décrites dans le Programme gouvernemental. Parmi ceux-ci, il convient de relater en premier lieu la révision de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

1. Définition

L'aménagement du territoire est le nom donné à un ensemble d'actions menées par des acteurs publics (ou privés dans le cadre de missions de service public qui leur sont confiées) qui interviennent sur un territoire donné et façonnent son paysage. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. L'aménagement du territoire est une action géographique au sens fort du terme, c'est-à-dire qu'il contribue à modifier la géographie d'un certain territoire en agissant sur une ou plusieurs de composantes-réseaux de communication, développement urbain ou localisations industrielles. Les deux objectifs majeurs, et parfois contradictoires, des politiques d'aménagement du territoire consistent en l'accompagnement du développement économique des territoires, et en la réduction des inégalités spatiales en termes économiques ou sociaux.²

„Une planification territoriale efficace constitue un élément de base important pour le développement harmonieux de notre pays, aussi bien au niveau du développement économique, qu'au niveau de la gestion responsable de l'environnement. Une politique d'aménagement du territoire efficace doit contribuer à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines“.³

1 Programme gouvernemental 2009-2014, pages 35 et 36.

2 Wikipédia: http://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9nagement_du_territoire (16.4.2013)

3 Document parlementaire n° 6124⁶: Avis de la Chambre d'Agriculture, page 1.

2. Historique

La loi du 21 mars 1974 sert comme base de l'aménagement du territoire au Luxembourg. De 1974 à 1998, cette loi a notamment permis de réaliser des plans d'aménagement partiel (PAP) pour la création de zones d'activités économiques à travers le pays, pour la Centrale hydroélectrique de Vianden, le plan d'aménagement global (PAG) „Haff Rémech“, ainsi que le PAP Aéroport et environs.

Le 21 janvier 1993, le Ministre de l'Aménagement du Territoire a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. A côté du Programme directeur qui continuait à subsister, mais toujours sans aucune portée juridique, la loi de 1999 a remplacé les PAP et PAG, non seulement en raison de la confusion de terminologie avec les PAG et PAP prévus par la législation sur l'aménagement communal, par deux nouveaux instruments, les plans directeurs (sectoriels et régionaux) et les plans d'occupation du sol (POS). Le point fort de l'action était bien évidemment que, hormis le Programme directeur, les nouveaux instruments, dès qu'ils étaient arrêtés, devaient avoir un caractère obligatoire.

Le but recherché de la révision était d'accroître l'efficacité du rôle de coordination dévolu au ministre chargé de l'aménagement du territoire, de clarifier les objectifs d'une politique d'aménagement et les moyens pour la mettre en œuvre, de mieux définir les compétences ministérielles en matière d'aménagement, d'assurer une plus grande cohérence entre les différents instruments de planification et de revoir les attributions des différents organes consultatifs en matière d'aménagement du territoire. La loi a été votée lors de la séance publique de la Chambre des Députés du 22 avril 1999 et publiée au Mémorial A n° 61 du 3 juin 1999.

D'autres lois importantes dans le domaine de l'aménagement du territoire sont les suivantes:

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain régité, comme son titre l'indique, l'ensemble de la matière ayant trait aux éléments matériels et aux instruments de planification des programmes d'aménagement qui incombent aux communes;
- la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;
- 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, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

3. Les instruments de planification

Programme directeur et IVL

Sur base de la loi de 1999, un nouveau programme directeur a été élaboré, destiné à remplacer celui de 1978. Le gouvernement a définitivement adopté le programme directeur en mars 2003.

Par la suite, le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, dit IVL, a été élaboré pour contribuer à la réalisation des objectifs majeurs du programme directeur. Ainsi, l'IVL est, d'une part, un instrument stratégique pour le choix entre différentes possibilités de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels de même qu'un cadre pour les planifications au niveau régional et communal. En outre, l'IVL doit permettre, en tant que nouvelle approche de planification, d'ancrer durablement dans la pratique la pensée intégrative et l'action coordonnée.

Les plans directeurs sectoriels

Un deuxième instrument de planification sont les plans directeurs sectoriels (PDS). Il s'agit d'instruments qui précisent et rendent opérationnel, car eux-mêmes contraignants et obligatoires, le programme directeur.

Les travaux préparatoires à la réalisation des quatre plans directeurs sectoriels dits primaires sont à présent plus ou moins achevés. Il s'agit du PDS „transports“, du PDS „paysages“, du PDS „zones d'activités économiques“ et du PDS „logement“.

Le programme directeur a complété le dispositif de plans sectoriels avec des plans dits „secondaires“, à savoir ceux relatifs aux „Lycées“, „décharges pour déchets inertes“ et „stations de base pour réseaux publics de communications mobiles“, déclarés obligatoires par des règlements grand-ducaux datés respectivement au 25 novembre 2005, au 25 janvier 2006 et au 9 janvier 2006.

Les plans d'occupation au sol (POS)

Les POS sont des instruments d'aménagement portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée.

En ce qui concerne les POS, celui intitulé „Aéroport et environs“ a été déclaré obligatoire par un règlement grand-ducal du 17 mai 2006 et celui intitulé „Campus scolaire Tossebiérg“ par un règlement grand-ducal du 13 mai 2008.

4. La nécessité d'une modification

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, une modification de la loi de 1999 s'impose pour mieux prévenir la spéculation foncière, pour accélérer la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels en préparation et pour améliorer le caractère opérationnel des plans d'occupation du sol qui permettront notamment la mise en œuvre pratique de certains éléments clés des différents plans directeurs sectoriels. Les modifications en projet sont en outre censées répondre à plusieurs autres préoccupations des auteurs, dont le renforcement des compétences du ministre en charge de l'Aménagement du territoire, la simplification des procédures, une meilleure articulation entre les instruments de la planification étatique et les plans d'aménagement communaux ainsi que l'alignement des procédures en matière d'aménagement du territoire et celles prévues par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Par ailleurs, l'expérience dans l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que – contrairement aux plans d'occupation du sol – le contenu et la portée des plans directeurs sectoriels sont décrits de façon incomplète et imprécise dans la loi de 1999. Il y a donc lieu de prévoir et de préciser deux types de dispositions réglementaires dans la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels, à savoir les prescriptions et les recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée. *(Il est renvoyé au commentaire de l'article 19 pour un développement détaillé en la matière).*

*

III. POINTS SAILLANTS DE LA REFORME

1. Le rôle de coordination du Ministre

L'expérience acquise dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs sectoriels ainsi que la mise en œuvre de l'IVL ont montré qu'il s'avère en pratique parfois difficile pour le département ministériel en charge de l'aménagement du territoire d'assumer effectivement et efficacement ce rôle. La raison de ces difficultés réside en partie dans l'imprécision et le caractère peu contraignant des dispositions de l'article 2 de la loi. Il est dès lors indispensable de préciser les compétences du Ministre. A l'heure actuelle, la loi prévoit que le Ministre doit examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire sans préciser toutefois quels sont ses moyens d'action pour le faire. Dans le cadre de la révision de la loi du 21 mai 1999, il est ainsi nécessaire de distinguer entre trois niveaux de compétences du ministre:

- une *compétence de coordination* qui permet au ministre d'assumer son rôle de modérateur dans les dossiers concernant l'aménagement du territoire et de veiller à une application cohérente et uniforme de la politique d'aménagement du territoire arrêtée et au respect des dispositions légales en la matière;

- une *compétence d’initiative* nécessaire pour donner des impulsions afin de favoriser la mise en œuvre des options arrêtées dans le cadre du programme directeur d’aménagement du territoire; et
- une *compétence de décision* du Ministre. Cette dernière est indispensable pour les cas où un projet ou une planification serait contraire aux instruments d’aménagement du territoire en vigueur.

La précision des compétences du Ministre constitue un des enjeux majeurs dans le cadre de la révision de la loi afin de lui permettre de mener une politique d’aménagement du territoire efficace et proactive, en accord avec les lignes directrices arrêtées par le Gouvernement dans le programme directeur.

2. La création du Conseil supérieur

Le projet de loi sous revue prévoit la création d’un Conseil supérieur qui est chargé de conseiller le Gouvernement dans le domaine de l’aménagement du territoire. Il émet non seulement des avis sur des questions dont il est saisi par le Gouvernement, mais il peut aussi de sa propre initiative faire des propositions qu’il juge utiles.

3. La problématique de la spéculation foncière

La mise en place d’un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l’objet de prescriptions d’un plan directeur sectoriel ou plan d’occupation du sol est un des points clés du présent projet de loi. Il s’agit d’un instrument comportant notamment un mécanisme de détermination de la „compensation juste“ en cas d’expropriation, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d’agglomération, par l’entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels. Selon le texte du projet, l’estimation des biens à exproprier se fait en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu’elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes, soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un POS.

Cet instrument complète la panoplie des instruments disponibles visant à contrôler les plus-values spéculatives, à savoir le droit de préemption et la possibilité de constitution de réserves foncières.

4. L’obligation pour les communes de respecter les plans directeurs

Un élément essentiel du nouveau texte est l’interdiction des adaptations ou des modifications des plans d’aménagement général des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions du projet de plan directeur. Etant donné que la procédure d’élaboration d’un plan directeur se poursuit pendant des mois suivant la communication du projet de plan aux communes concernées, il est nécessaire d’éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en œuvre d’un plan directeur impossible. Une disposition analogue existe déjà dans la loi actuelle pour les plans d’occupation du sol.

5. La procédure d’adoption des instruments de l’aménagement du territoire

La procédure concernant l’élaboration et l’adoption du programme directeur de l’aménagement du territoire est revue dans un souci d’efficacité et de simplification administrative, et la procédure d’élaboration et d’adoption des programmes sectoriels est adaptée en conséquence.

La pratique bien établie d’élaborer les instruments de l’aménagement du territoire dans le cadre d’un groupe de travail est consacrée ici en ce qui concerne le programme directeur/plans sectoriels. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l’aménagement du territoire est superflue et cet organe est donc supprimé.

Afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme/plan est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l’aménagement du territoire, qui ont alors 3 respectivement 4 mois pour rendre leurs avis. Par ailleurs, il est souhaitable que le conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de position des communes. En cas d’absence d’avis du conseil supérieur, il peut être passé outre.

En outre, la procédure d'adoption des POS a été modifiée. La procédure dans son ensemble a été remaniée afin de donner plus de poids à cet instrument d'aménagement et d'alléger la procédure d'élaboration. L'avis des collègues de bourgmestre et échevins n'est plus sollicité.

6. La procédure de modification des plans directeurs sectoriels et POS

Concernant la modification des plans directeurs, il importe de souligner qu'un plan ne doit pas être un instrument figé, mais qu'il doit pouvoir se développer dans le temps. Pour faire ainsi du plan directeur sectoriel un instrument plus souple et évolutif, il faut distinguer, d'un côté, entre les modifications qui sont le résultat de la mise en œuvre du plan directeur, comme par exemple la détermination d'un nouveau site et, de l'autre côté, des modifications ponctuelles. Tandis que les premières nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour l'adoption du plan, les deuxièmes qui sont des modifications ayant pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées, profiteront d'une procédure allégée.

La loi révisée institutionnalisera le principe du suivi pour tous les plans directeurs. Le suivi a pour but d'accompagner la mise en œuvre du plan et d'apporter des corrections en cours de route et de vérifier si l'objectif défini par le plan a été atteint.

7. Abrogation des plans directeurs régionaux

Le volet des plans directeurs régionaux de la loi de 1999 n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Dès lors, la commission parlementaire a décidé, dans sa majorité, de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la nouvelle loi un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique. En contrepartie, une disposition a été ajoutée dans le projet de loi afin de donner une base légale à la conclusion de conventions entre l'Etat et des communes.

*

IV. LES AVIS

1. Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat recommande dans son premier avis de mettre à jour la base de données de l'IVL (concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg), avant d'en faire un instrument stratégique pour la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Ensuite, il insiste sur sa recommandation déjà formulée précédemment dans son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de loi n° 6023 devenu 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, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, que les dispositions légales concernant l'aménagement du territoire au niveau national devraient être codifiées au sein d'un même texte normatif, en veillant par ailleurs à maintenir une cohérence avec le cadre légal au niveau communal et le développement urbain.

Le Conseil d'Etat critique de manière plus générale que les auteurs de nombreuses initiatives législatives récentes négligent l'impact souvent négatif des normes légales nouvellement introduites sur d'autres exigences légales. Il se réfère en l'occurrence à la proposition du droit de préemption en faveur de l'Etat pour lutter contre les spéculations foncières. Le Conseil d'Etat recommande encore de considérer soigneusement l'ensemble des avis émis par les diverses Chambres professionnelles à ce sujet.

Afin d'éviter un „risque de dérive dirigiste“ par un excès technocratique, il serait souhaitable de veiller à un bon équilibre entre les objectifs d'utilité publique et les principes constitutionnels relatifs aux droits et libertés concernant notamment le commerce, l'industrie, l'activité agricole, la propriété privée et l'autonomie communale.

Les instruments concrets en matière de l'aménagement du territoire, tels le programme directeur, les plans sectoriels et les plans d'occupation du sol n'ont pas tous été achevés à ce jour. Or, les plans directeurs régionaux ne présentent, comme l'ont également fait savoir plusieurs autres avis, pas d'intérêt pour un pays de petite taille comme le Luxembourg. D'ailleurs, ces plans sont restés immobiles depuis plus de douze ans. La multiplication de ces instruments pourrait également avoir une mauvaise répercussion sur la transparence de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels. Le Conseil d'Etat recommande par conséquent vivement la suppression de ces plans directeurs régionaux.

Le Conseil d'Etat signale encore qu'il faut être très vigilant aux éventuels chevauchements entre les compétences de l'Etat d'un côté et des autorités communales de l'autre. Pour éviter cette interférence, il suggère une définition claire et compréhensible.

Le Conseil d'Etat propose finalement une autre subdivision des articles et procède à des corrections rédactionnelles détaillées.

Suite à cet avis du Conseil d'Etat, le gouvernement a déposé un amendement en date du 20 juin 2012 au sujet des autorisations de construire.

La commission parlementaire a adopté une série d'amendements en date du 25 juin 2012.

Suite à ces amendements parlementaires et gouvernementaux, le Conseil d'Etat a émis un avis complémentaire en date du 25 septembre 2012. S'il se montre satisfait que la Commission du Développement durable ait suivi les recommandations quant à la suppression des plans directeurs régionaux, il signale de nombreux problèmes persistants.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat insiste sur le manque de précisions notamment en ce qui concerne les „orientations“ des plans directeurs sectoriels. L'insuffisance en termes de sécurité juridique ne permet probablement pas aux bourgmestres de juger si les instruments communaux en matière d'aménagement sont ou non en ligne avec ces orientations. D'où la vive suggestion du Conseil d'Etat de distinguer entre, d'une part, les prescriptions et orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre et, d'autre part, les autres orientations. De l'avis de la Haute Corporation, ce sont notamment les orientations comportant pour les communes une obligation de résultat qui pourraient poser problème, car elles risquent de placer les communes devant des problèmes d'interprétation et des choix politiques difficiles.

Le Conseil d'Etat recommande dans le même contexte de renoncer aux orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre, qui, d'un côté sont considérés comme „orientations“, et d'un autre côté sont désignés comme „obligatoires“ quant aux résultats à atteindre. Ce terme „orientations“ pose d'autres soucis aux yeux du Conseil d'Etat, car son champ sémantique varie d'un contexte à l'autre, à savoir selon qu'il est question des effets du programme directeur ou des plans directeurs sectoriels.

En outre, il rappelle que les délais imposés aux communes pour aligner leurs plans d'aménagement au programme directeur et aux plans directeurs sectoriels mériteraient d'être repensés. En effet, il y a déjà de gros retards à ce niveau-là, et ce depuis 2004.

Vu que 21 sur 28 articles ont été amendés et que trois nouveaux articles s'y sont ajoutés, alors que deux articles ont été biffés, le Conseil d'Etat recommande une abrogation pure et simple de la loi de 1999 et de la remplacer par une loi nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en état.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat rejette fermement l'amendement gouvernemental et met en garde la Chambre des députés devant un sérieux problème de constitutionnalité. A noter qu'au regard des vives critiques de la Haute Corporation, la Commission du Développement durable a décidé de ne pas retenir l'amendement gouvernemental.

Par la suite, les travaux de la commission parlementaire ont abouti le 16 janvier 2013 à l'adoption d'un amendement parlementaire unique consistant dans le remplacement du texte coordonné et amendé.

Dans son deuxième avis complémentaire du 12 mars 2013, le Conseil d'Etat note avec satisfaction que la commission parlementaire a décidé de suivre sa recommandation de remplacer la loi modifiée du 21 mai 1999 susmentionnée par un texte entièrement nouveau. Il passe alors en revue les différents articles du dispositif du texte de loi proposé. Dans le cadre de cette analyse détaillée, tout en approuvant majoritairement le nouveau texte proposé par la Commission parlementaire, il émet néanmoins encore quelques critiques relatives notamment à la lisibilité des modifications apportées par la loi en chantier, à la possibilité de l'organisation de réunions d'information conjointes par deux ou plusieurs communes,

à l'application pratique des dispositions en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement communal aux plans directeurs sectoriels et à l'abandon de toute référence à une sanction pénale en cas d'inobservations au programme directeur qui comporte nonobstant des effets contraignants.

Suite à un amendement parlementaire en date du 2 mai 2013, le Conseil d'Etat a émis un troisième avis complémentaire le 4 juin 2013. Dans cet avis la Haute Corporation se déclare d'accord avec le principe de cet amendement.

Il est renvoyé au commentaire des articles pour un examen plus approfondi des développements de la Haute Corporation.

2. Le SYVICOL

Le souci général du SYVICOL réside dans le respect des limites d'intervention de l'Etat par rapport à l'autonomie communale. En effet, selon le syndicat, le projet de loi porte quelques fois atteinte à la marge de manœuvre des autorités communales dans le domaine de la politique de l'aménagement et de développement urbain. Il faudrait nuancer l'amélioration des moyens d'action proposée par les auteurs du projet, en appliquant par exemple le principe de subsidiarité et en examinant au cas par cas si une implication étatique s'avère effectivement indispensable.

De surcroît, le SYVICOL estime que cette implication étatique dans le domaine de l'aménagement du territoire aux dépens des communes devrait aussi aller dans le sens inverse. Ainsi, les communes devraient avoir davantage de pouvoir quant à la politique nationale d'aménagement du territoire.

3. La Chambre des Salariés

Concernant la simplification des procédures actuelles et le remplacement du rapport annuel par un rapport périodique, que le ministre est chargé à déposer à la Chambre des députés, la Chambre des salariés (CSL) est d'avis qu'il est préférable que la loi indique une fréquence minimale pour l'élaboration de ce rapport. Ainsi, elle propose que le ministre fasse un bilan de politique menée en matière d'aménagement du territoire au moins tous les deux ans, ainsi que dans l'intervalle de ces 2 ans au besoin. La CSL pointe du doigt la lenteur de la procédure d'élaboration des instruments de planification, et plus particulièrement en ce qui concerne les plans directeurs. Il y a en effet de gros retards à ce niveau-là, alors que ces plans constituent le pilier indispensable à une réelle politique d'aménagement du territoire.

Quant à l'institution de nouvelles mesures en vue de garantir l'exécution des plans, et plus précisément la création d'un droit de préemption pour toute aliénation à titre onéreux, la CSL redoute que les vendeurs marchandent des prix supérieurs aux prix du marché. Le CSL se demande si ce n'était pas possible de s'associer juridiquement avec un promoteur pour constituer une société dans laquelle il apporte le terrain et le promoteur les capitaux. Par ailleurs, la CSL conseille un suivi de la part du Ministère quant au droit de préemption, qui devrait le cas échéant se procurer des moyens suffisants pour y procéder.

Dans la lutte contre la spéculation foncière, la CSL estime que la proposition gouvernementale, consistant en la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié s'avère plutôt compliquée à mettre en pratique. Dans la même optique, la CSL se demande si ce risque de spéculation foncière redouté par les auteurs du projet ne concerne pas également les immeubles faisant l'objet d'un droit de préemption.

La CSL critique en outre la disposition interdisant toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur communiqué aux communes concernées, pour autant que ce plan soit déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de sa communication. Non seulement la CSL est sceptique par rapport à cette force obligatoire du plan et du coup des incidences judiciaires que cela peut amener, mais aussi à ce délai de quatre ans qu'elle juge exagéré.

Le projet de loi entend en outre introduire une consultation du public en même temps que celle prévue au niveau communal pour ce qui est des incidences sur l'environnement de tous les projets de plans et de programmes de l'aménagement du territoire. La CSL remarque qu'il serait peut-être approprié de consulter le public également sur les projets de plans et de programmes en tant que tels, en octroyant en plus la possibilité aux administrés de formuler leur avis oralement. Les associations

intéressées par les thématiques de la protection de la nature et de l'environnement devraient pareillement pouvoir se positionner par rapport aux projets, et ce en même temps que les communes.

Finalement, la CSL propose l'introduction dans la future loi des dispositions similaires à celles de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La Chambre des salariés donne son accord pour ce projet de loi, sous réserve de ses avis adressés à la Chambre des députés.

4. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève à plusieurs reprises un manquement au niveau de la valeur juridique dans le projet de loi. En effet, la Chambre se demande comment l'objectif principal de ce projet de loi sur l'aménagement du territoire, à savoir les programmes directeurs, peut être réalisé de manière raisonnable si le Ministère compétent se réfère sur des objectifs non obligatoires.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note qu'une confusion des différentes compétences au sein du Ministère du Développement durable et des Infrastructures ainsi que de celui qui y est délégué pourrait provoquer une insécurité juridique.

En outre, même si la Chambre approuve l'objectif concernant la consultation du public quant à la procédure d'élaboration du programme directeur relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, elle estime que cette disposition devrait être clarifiée dans le texte pour des raisons de sécurité juridique, mais également au regard de l'autonomie communale.

Autrement, l'interdiction de porter des modifications aux projets des plans directeurs „tombant“ après les 4 ans depuis sa déclaration officielle est jugée injustifiée et juridiquement fragile.

Un dernier point critiqué dans ce projet de loi concerne la distinction faite entre les „modifications ponctuelles“ et les „révisions plus profondes“ quant au plan directeur et au plan d'occupation du sol (POS). La Chambre est d'avis que le public devrait également être consulté en cas de modification ponctuelle.

Sous réserve des remarques et propositions formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, celle-ci se dit d'accord avec le présent projet de loi.

5. La Chambre des Métiers

Bien que la Chambre des Métiers approuve l'initiative gouvernementale, consistant à modifier la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, elle formule un certain nombre d'observations et de propositions dans l'objectif d'approfondir davantage la législation.

La première remarque concerne la complexité des procédures administratives notamment en matière d'aménagement du territoire. Elle propose, en se référant sur l'avis du Conseil d'Etat concernant la réforme de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain, de fusionner en un même texte légal l'ensemble des instruments et procédures relatifs à la planification territoriale et à l'aménagement du territoire.

Le programme directeur, l'instrument clé de l'aménagement du territoire national, est selon la Chambre des Métiers dépourvu de valeur juridique. En effet, sa valeur serait essentiellement de nature politique et morale.

De surcroît, la Chambre des Métiers conseille de supprimer les plans directeurs régionaux du projet de loi. Ils n'ont toujours pas été mis en œuvre après plus de 10 ans, et par ailleurs, leur utilité est jugée nulle compte tenu de la petite taille de la superficie du pays.

Une autre remarque allant dans le sens de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est formulée par rapport à la „modification ponctuelle“. La Chambre se demande en quoi celle-ci consiste en pratique et comment on la distingue des „révisions“. Si elle est bien définie en théorie, elle laisse à douter une fois appliquée sur le terrain. La Chambre recommande d'attribuer à cette définition des critères et exemples concrets.

La Chambre des Métiers donne son accord formel, sous réserve de la considération de plusieurs observations formulées par rapport à différents articles du projet de loi.

Suite à l'amendement gouvernemental du 21 juin 2012, la Chambre des Métiers a émis un avis complémentaire.

La Chambre des Métiers se montre surprise que dans le cadre de l'amendement prévoyant des dérogations pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, les réseaux de télécommunications ne soient pas intégrés dans les infrastructures vitales du pays.

La Chambre des Métiers déplore que les procédures en matière d'urbanisme restent très complexes et longues et qu'elles ne vont donc pas dans le sens d'une simplification, ce qui est pourtant un des objectifs clés de ce projet de loi. La Chambre insiste en conséquence sur un raccourcissement de ces procédures et accentue l'urgence de l'implémentation d'une „cellule de coordination de projets d'urbanisme et d'environnement“, à l'instar de l'ancien „guichet unique“.

Sous réserve de ses observations, la Chambre des Métiers approuve l'amendement.

6. Le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire

Le Conseil Supérieur salue l'initiative de cette réforme relative au renforcement du rôle de coordination de l'aménagement du territoire par le biais de mise à disposition des instruments techniques nécessaires et capables de mettre en œuvre les plans directeurs sectoriels. Dans cette optique, le CSAT se dit favorable au sujet de la révision envisagée par le Ministère, sous réserve des commentaires qu'il développe dans l'examen des articles.

7. La Chambre d'Agriculture

L'avis de la Chambre d'Agriculture consiste principalement à la mise en garde de veiller à l'efficacité des législations adoptées par le législateur, qui ne peut être garantie que si les différentes lois sont cohérentes entre elles et qu'il y ait une transparence sur les pouvoirs et responsabilités des différents acteurs dans les procédures mises en œuvre.

Ainsi, elle estime notamment qu'une réflexion plus profonde sur l'ensemble des mécanismes de planification dans la loi luxembourgeoise serait nécessaire. Il ne suffit pas de renforcer l'efficacité des procédures de la politique de l'aménagement du territoire si l'approche de certaines autres lois qui s'occupent elles aussi de la planification territoriale n'est pas adaptée. La Chambre d'Agriculture songe par exemple que si on intégrait la loi sur l'aménagement communal et la loi sur la protection de la nature, on gagnerait considérablement du temps.

Tout comme la Chambre des Métiers, elle trouve également inutile de fonctionner avec des plans directeurs régionaux, vu la surface restreinte du Grand-Duché.

8. La Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce est d'avis que les instruments utilisés dans la politique de l'aménagement du territoire, comme le programme directeur, les plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels devraient être définis d'une manière plus précise juridiquement parlant. Se mettant d'accord sur le principe d'une simplification administrative, la Chambre suggère par contre que la portée juridique des champs d'action du programme directeur soit précisée davantage.

La Chambre est favorable à une redéfinition des objectifs de l'aménagement du territoire dans l'optique de centraliser tout ce qui concerne aménagement territorial au sein du même ministère, qui serait ainsi impliqué en amont. La Chambre salue de ce fait le rôle joué par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui remplace le comité interministériel.

Bien qu'en étant d'accord avec le principe du droit de préemption, la Chambre pense qu'il ne faudrait pas l'utiliser trop systématiquement et si vraiment nécessaire, alors uniquement dans des situations d'intérêt général. Ainsi, la Chambre de Commerce se dit favorable à une utilisation restreinte dans le cadre du Plan d'occupation du sol (POS). La Chambre met en effet en lumière le risque d'une hausse déraisonnable des prix fonciers.

La Chambre de Commerce approuve à son tour le projet de loi en question, sous réserve de ses remarques formulées à l'égard de certains articles.

Suite à l'amendement gouvernemental du 21 juin 2012, la Chambre de commerce a émis un avis complémentaire.

La Chambre de Commerce n'est pas d'accord avec les initiateurs lorsqu'ils parlent d'un „monopole naturel“ concernant les installations électriques et gazières au Luxembourg. Ces marchés étant en

ouverture progressive dans l'Union européenne, la Chambre de Commerce juge inapproprié d'entraver une concurrence commerciale d'une manière discriminatoire.

La Chambre de Commerce approuve les amendements réalisés par les auteurs du projet de loi, mais tient toutefois à montrer sa déception que l'initiative gouvernementale datant du 19 mars 2010 ait pris autant de temps avant d'être finalement adoptée, d'autant plus que l'aménagement du territoire au Grand-Duché représente un élément crucial dans le cadre de la politique de développement durable.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Remarque préliminaire

Le projet de loi initial, tel que déposé par le Gouvernement en mars 2010, se présentait sous la forme d'une loi modificative de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Au cours de l'instruction du projet de loi, la Commission du Développement durable a cependant décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi. Dans l'avis complémentaire précité, la Haute Corporation avait en effet constaté que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Elle s'était donc demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi totalement nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état.

Ci-dessous, il est donc procédé de manière détaillée au commentaire des articles nouveaux en indiquant l'évolution du texte depuis le projet de loi initial.

Article 1er

L'article 1er définit la notion de l'aménagement du territoire.

La nouvelle formulation de l'article 1er est destinée à souligner, à renforcer et à préciser la mission de coordination que l'aménagement du territoire doit assurer au niveau national et régional afin de garantir une approche intégrative des politiques sectorielles de développement du territoire national, sans pour autant interférer dans des questions d'aménagement d'importance locale.

Les objectifs de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire sont étendus et son champ d'application élargi à la protection de la population contre les nuisances environnementales, qui fait partie des objectifs d'un nombre considérable de dispositions législatives et réglementaires.

L'article se lit comme suit:

Art. 1. (1) *L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.*

(2) *L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.*

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) *à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;*
- (b) *à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;*
- (c) *au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;*

- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Article 2

Le paragraphe 1er de cet article charge le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, de l'exécution des dispositions de la présente loi.

Le paragraphe (2) prévoit que le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics. Par ailleurs, il est impliqué dès un stade précoce dans les planifications des ministères sectoriels, respectivement des administrations communales. En effet, l'expérience en matière d'aménagement du territoire depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que la recherche de site pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en œuvre la politique nationale arrêtée en matière d'aménagement du territoire. A contrario, la définition de sites qui ne tiennent pas compte des objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire peuvent être de nature à rendre impossible l'atteinte des objectifs fixés.

Le paragraphe (3) prévoit que, lorsque surgit un désaccord entre le ministre sectoriellement compétent et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier saisisse le Gouvernement en conseil où il rend compte des difficultés rencontrées dans sa mission de coordination. Il appartient alors au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

Le paragraphe (4) prévoit que le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

L'article 2 se lit comme suit:

Art. 2. (1) *Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.*

(2) *Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.*

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) *Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.*

(4) *Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.*

Article 3

L'alinéa 1er définit les régions d'aménagement par renvoi au programme directeur.

L'alinéa 2 vise les conventions entre l'Etat et des communes. Il s'agit de processus de planification informels. Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions entre l'Etat et des communes visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable de l'espace intercommunal ou régional en question ou encore d'un parc naturel. A travers ces conventions, les communes s'engagent à inclure les résultats obtenus suite à un processus de planification informel et respectant les objectifs du programme directeur d'aménagement du territoire ainsi que les dispositions réglementaires des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol, dans leurs plans d'aménagement général respectifs, voire à procéder ensemble à l'élaboration d'un plan d'aménagement général intercommunal. L'initiative de l'élaboration d'une convention entre l'Etat et des communes peut émaner soit du ministre, soit des communes concernées.

L'article 3 se lit comme suit:

Art. 3. *Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.*

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Article 4

Le paragraphe (1) est complété par un 3ème tiret qui tient compte de toute infrastructure et de tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre interrégional et qui ne sont pas énumérés aux tirets précédents.

Le paragraphe (2) énumère les instruments de l'aménagement du territoire et est complété par l'instrument des conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

Selon les expériences du passé, il est indiqué de faire périodiquement, et non pas annuellement, rapport à la Chambre des députés. Cette plus grande flexibilité permet de mieux tenir compte de l'actualité politique. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, le paragraphe (3) retient que ce rapport doit être fait au moins tous les trois ans.

Le paragraphe (4) est inchangé par rapport à sa version de la loi précitée du 21 mai 1999 et introduit la notion d'une coopération transfrontalière.

L'article 4 se lit comme suit:

Art. 4. (1) *La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:*

- *les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;*
- *les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;*
- *toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.*

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- *le programme directeur d'aménagement du territoire;*
- *les plans directeurs sectoriels;*
- *les plans d'occupation du sol;*
- *les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.*

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Article 5

L'article sous rubrique définit le programme directeur d'aménagement du territoire. Le texte est modifié par une formulation moins ambiguë que celle retenue dans la loi initiale de 1999. Il se lit comme suit:

Art. 5. (1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Article 6

L'article 6 règle la procédure concernant l'élaboration et l'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire. Cette procédure est revue dans un souci d'efficacité et de simplification administrative. La pratique bien établie d'élaborer les instruments de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un groupe de travail est consacrée ici en ce qui concerne le programme directeur. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l'aménagement du territoire est superfétatoire et cet organe est donc supprimé par le présent projet de loi.

Afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il est souhaitable que le conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de position des communes. Le délai pour rendre son avis est calqué sur celui des communes. En cas d'absence d'avis du conseil supérieur, il peut être passé outre.

Il convient d'attirer l'attention sur la suppression des programmes complémentaires. Les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur. Par conséquent, il est plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. Pour des raisons de simplification administrative et de cohérence des instruments de planification, il est retenu que la notion de programmes complémentaires est supprimée et que les programmes complémentaires éventuels seront, le cas échéant, intégrés en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur.

L'article 6 se lit comme suit:

Art. 6. (1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Article 7

Le texte de l'article 7 est remplacé par une formulation plus lisible. En plus, un paragraphe 2 est ajouté à l'article sous objet qui dispose que le programme directeur peut être précisé par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol. Les plans d'occupation du sol peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels, mais doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et appelée à s'exercer sur ou impacter le territoire de plusieurs communes. Cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relative aux plans d'occupation du sol.

L'article 7 se lit comme suit:

Art. 7. (1) *Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.*

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Article 8

Suite à la suppression des programmes directeurs régionaux et suite à la suppression du paragraphe 1er telle qu'approuvée par le Conseil d'Etat, le nouvel article 8 ne comporte plus qu'un seul paragraphe (l'ancien paragraphe 3 de la loi de 1999) qui définit un plan directeur sectoriel et qui décrit l'objet de ce dernier. Il se lit comme suit:

Art. 8. *Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.*

Article 9

L'article 9 règle la procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs sectoriels. Celle-ci est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur: suppression de l'avis du comité interministériel et avis du Conseil supérieur demandé parallèlement à ceux des communes.

Le paragraphe (2) précise que la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat.

Le paragraphe (3) concerne la consultation publique. La procédure prévoit au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels une consultation du public. En effet, l'omission d'une pareille procédure serait synonyme d'un manque d'information des intéressés leur enlevant en sus la possibilité de réclamer lorsque leurs intérêts sont en jeu, alors que les plans directeurs sectoriels comportent un potentiel important de servitudes incisives pour les propriétaires fonciers. Cette perspective s'annonce surtout en relation avec les plans directeurs sectoriels „transports“, „logement“, et „zones d'activités économiques“ actuellement en finalisation. Le nouveau texte de l'article sous objet doit donc être complété en conséquence.

Ce paragraphe a été amendé par la Commission afin de transformer la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes en une obligation. Ainsi, la phrase: „*Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes*“ devient „*Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes*“. Il s'agit de trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions

auxquelles le Ministre ou son délégué devra assister, car il est matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population par commune dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels primaires.

Les paragraphes (4) à (6) définissent le processus d'élaboration d'un plan directeur sectoriel.

Le paragraphe (7) opère un ajout en vue d'avoir un parallélisme des normes par rapport à l'article 14 paragraphe (2) de la loi, qui dispose que les plans d'occupation du sol sont d'utilité publique. Dans la même logique, il est important de préciser que l'exécution des plans directeurs sectoriels est aussi d'utilité publique.

Le nouveau paragraphe (8) qui institutionnalise une pratique déjà bien établie, à savoir la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel qui est chargée de surveiller la mise en œuvre du plan en question, d'informer le ministre sur celle-ci et, le cas échéant, de proposer des modifications.

Enfin, le paragraphe (9) précise que le Ministre informe périodiquement le Gouvernement et les communes concernées ainsi que la Chambre des députés sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, il est retenu que cette information doit être faite au moins tous les trois ans.

L'article 9 se lisait donc comme suit:

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer

régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat commente la décision de la commission parlementaire de transformer en une obligation la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes. A ses yeux, cette rigueur formelle n'est pas cohérente avec la façon imprécise de la mettre en œuvre. En plus, d'éventuelles divergences politiques entre communes voisines pour exécuter cette obligation plaident contre l'initiative laissée en la matière à la commune la plus diligente. Le Conseil d'Etat estime qu'en pratique il pourrait être renoncé à toute prescription formelle, car le ministre compétent pourrait de sa propre initiative inviter deux ou plusieurs communes à s'associer avec lui pour organiser les réunions en question. Dans la mesure où la commission parlementaire entend persister dans l'approche préconisée, il suggère de transférer l'initiative de la commune au ministre et d'écrire:

„Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes [ou bien: communes] sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.“

La Commission du Développement durable décide de retenir la formulation proposée par la Haute Corporation. L'article 9 se lira donc comme suit:

Art. 9. *(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.*

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe (2) sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) *Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.*

(6) *Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.*

(7) *L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.*

(8) *Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.*

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) *Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.*

Article 10

Le nouvel article 10 de la loi introduit une distinction entre une modification et une modification ponctuelle des plans directeurs sectoriels. Cette distinction est nécessaire afin de disposer d'une procédure allégée en cas d'une modification mineure rendue nécessaire par la mise en œuvre d'un plan.

Le premier paragraphe définit la modification ponctuelle pour la soumettre à des critères précis afin d'éviter d'éventuels recours abusifs à cette procédure. La modification ponctuelle a pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

Le paragraphe (2) précise que la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat. Etant donné qu'une modification ponctuelle est incorporée dans le plan directeur sectoriel concerné, l'exécution de celle-ci est également d'utilité publique, par analogie à l'article 9 paragraphe (5).

L'article 10 se lira comme suit:

Art. 10. (1) *Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.*

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) *Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.*

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Article 11

Suite aux expériences acquises lors de l'élaboration des plans d'occupation du sol (notamment ceux concernant l'Aéroport et l'École européenne à Bertrange/Mamer), ainsi que des différents recours devant les juridictions administratives, il est proposé de modifier le texte afin de préciser le rôle et la définition du plan d'occupation du sol comme instrument de planification.

L'article 11 précise que même si un plan d'occupation du sol modifie de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes, il ne peut être contraire aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe 3 consacre encore une fois la pratique bien établie de l'établissement des plans d'occupation du sol par un groupe de travail interministériel.

L'article 11 se lira donc comme suit:

Art. 11. (1) *Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) *Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.*

(3) *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.*

Article 12

La décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Dans la même optique que celle exposée en ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat. L'article 12 se lit comme suit:

Art. 12. *Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.*

Article 13

La procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol est légèrement modifiée dans un souci de simplification administrative en supprimant l'intervention du comité interministériel au profit du conseil supérieur. Ainsi, il existe un parallélisme de la procédure pour tous les instruments de planification en matière d'aménagement du territoire. L'article 13 se lit comme suit:

Art. 13. (1) *Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.*

(2) *Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine*

d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Article 14

L'article 14 prévoit que les plans d'occupation du sol sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et que leur exécution est d'utilité publique. Il se lisait comme suit:

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à émettre quant au fond. Quant à la forme, il propose d'écrire dans la première phrase „Les plans ... sont déclarés obligatoires ... et publiés au Mémorial“. La commission parlementaire fait sienne cette proposition et l'article 14 se lira comme suit:

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et ~~sont~~ publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Article 15

Comme pour les plans directeurs sectoriels, il est introduit, selon les mêmes conditions, la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol (à côté de la possibilité

de procéder à une modification générale ou à l'abrogation du plan concerné). Une condition supplémentaire est cependant ajoutée, à savoir l'interdiction de grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété, en raison de la nature même du plan d'occupation du sol, opposable aux tiers.

Au paragraphe (3) et par analogie au processus d'élaboration des plans d'occupation du sol (ainsi que des plans directeurs sectoriels), la décision du Gouvernement en conseil de faire modifier un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Cette publication doit intervenir pour les modifications générales ainsi que pour les modifications ponctuelles. Comme déjà invoqué à plusieurs reprises, cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat.

Enfin, dans un souci de simplification administrative, les projets de modification ponctuelle à incidence forcément purement locale ne sont pas transmis pour avis au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, mais uniquement aux communes concernées.

L'article 15 se lit comme suit:

Art. 15. (1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Article 16

L'article 16 prévoit qu'à partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. L'article se lit comme suit:

Art. 16. (1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe (1).

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Article 17

Cet article reste inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Il se lit comme suit:

Art. 17. (1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-dessus énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Article 18

La nouvelle version de cet article a pour objet de supprimer la tenue d'un registre public dans un souci de simplification administrative. L'article se lisait comme suit:

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat note qu'il subsiste une redondance entre le paragraphe (2) de l'article 18 et la deuxième phrase de son paragraphe (3). En présence de la disposition formant le paragraphe (2), il suffit du libellé suivant pour ce qui est de la deuxième phrase du paragraphe (3): „Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble“. La Commission donne raison au Conseil d'Etat et l'article 18 se lira donc comme suit:

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe (2), il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires

restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Article 19

L'objet principal de cet article est de différencier par la loi entre deux types de normes pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels, étant entendu que les plans d'occupation du sol se superposent aux plans et projets d'aménagement général ainsi qu'aux plans et projets d'aménagement particulier des communes qu'ils modifient ainsi de plein droit.

C'est ainsi que le paragraphe (2) de cet article différencie deux types de dispositions pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels: les prescriptions et les recommandations. Le paragraphe (3) a pour but de préciser que les prescriptions sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes, tandis que le paragraphe (4) dispose que les recommandations ne définissent pas des résultats à atteindre obligatoirement, mais que les communes doivent en tenir compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement communaux. Lorsque les communes souhaitent s'en écarter, elles argumentent et motivent leur choix dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions peut refuser la motivation de ne pas prendre une recommandation en considération s'il ne la juge pas justifiée.

Le paragraphe (5) dispose que les communes doivent conformer leur plan d'aménagement général et leurs plans d'aménagement particulier avec les dispositions du plan directeur sectoriel. Le paragraphe (6) prévoit que si les communes ne se sont pas conformées, endéans la cadence de six années prévue à l'article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004, aux prescriptions du plan directeur sectoriel, les plans ou projets de plan d'aménagement communaux sont modifiés de plein droit s'ils ne sont pas compatibles avec ces plans.

En ce qui concerne le paragraphe (7), la Commission décide de retranscrire, en l'adaptant au cas des plans directeurs sectoriels, le libellé de l'article 16 relatif aux plans d'occupation du sol.

A la faveur des amendements adoptés en date du 17 janvier 2013, la Commission du Développement durable a donné la teneur suivante à l'article sous rubrique:

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) *A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.*

(7) *A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.*

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se déclare tout d'abord d'accord avec la nouvelle approche adoptée par la commission parlementaire en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement communal aux plans directeurs sectoriels, qui tiennent largement compte de ses observations antérieures. Il déclare apprécier particulièrement la distinction nette qu'il est prévu de faire entre les prescriptions des plans directeurs sectoriels dont l'effet contraignant oblige les communes à y adapter leurs plans et projets d'aménagement général et particulier dans les conditions de l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et les recommandations que les communes ne sont tenues de prendre en considération que dans la mesure où elles n'entendent pas s'en écarter de manière motivée. La Haute Corporation émet cependant plusieurs remarques critiques à l'égard de l'article 19:

- le Conseil d'Etat estime qu'en vue de garantir la cohérence souhaitée entre les plans directeurs sectoriels et les instruments légaux de l'aménagement communal, il serait important que les plans directeurs sectoriels aient le même degré de précision que les plans d'aménagement général et particulier des communes, du moins en ce qui concerne leurs prescriptions. Si Monsieur le Ministre ainsi que les membres de la commission parlementaire déclarent comprendre cette remarque du Conseil d'Etat, ils rappellent pourtant que, dans la pratique, il s'avère impossible d'élaborer des projets de plan directeur sectoriel à l'échelle cadastrale pour permettre une superposition d'office et de plein droit aux plans d'aménagement communaux. Pour rappel, il a d'ailleurs été clairement établi que, le cas échéant et s'il éprouve un quelconque doute quant à sa décision, le bourgmestre pourra s'enquérir auprès du Ministère pour recevoir un avis. Au cours de la réunion du 16 janvier 2013, le Ministère s'était d'ailleurs engagé à rédiger une circulaire à destination des communes afin de les informer que le département de l'Aménagement du territoire se tient à leur entière disposition en cas de besoin. Après un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident donc de ne pas apporter de modification au libellé du texte;
- la Haute Corporation remarque qu'en vertu de l'article 9, paragraphe (6) du projet de loi, les plans directeurs sectoriels n'auraient pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constitueraient des actes administratifs autonomes déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal, qui apparaît donc comme un acte administratif séparé du plan. Dans la mesure où lesdits plans comportent des prescriptions et des recommandations, il semble, de l'avis du Conseil d'Etat, de bon sens de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant. Les membres de la commission parlementaire déclarent comprendre cette remarque de la Haute Corporation et, s'ils ne considèrent pas qu'il est nécessaire de modifier le texte du projet de loi, ils demandent à Monsieur le Rapporteur de faire remarquer, dans le commentaire des articles de son rapport, que les règlements grand-ducaux qui déclareront obligatoires les plans directeurs sectoriels devront expressément préciser les prescriptions qui ont valeur obligatoire car, dans le cas contraire, l'insécurité juridique serait trop importante. Monsieur le Ministre fait savoir que les avant-projets de règlement grand-ducal déclarant obligatoire les plans directeurs sectoriels sont déjà rédigés dans cet esprit et qu'il y a dans chaque plan une disposition prévoyant expressément lesquels des articles constituent des prescriptions;
- sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat suggère d'écrire dans la deuxième phrase de l'alinéa 1er du paragraphe (7) „*Cette interdiction est levée si ...*“. La commission parlementaire fait sienne cette proposition;

- le Conseil d'Etat rappelle que les communes seront tenues de se conformer aux plans directeurs sectoriels tant en ce qui concerne leur plan d'aménagement général que leurs plans d'aménagement particulier. Or, l'article 19, paragraphe (7) impose une obligation de *standstill* empêchant toute modification de la destination des terrains et des constructions qui serait contraire aux prescriptions du plan directeur sectoriel dont le projet vient d'être déposé dans les communes territorialement concernées. C'est dire que pour avancer, les plans d'aménagement particulier non conformes au projet de plan directeur sectoriel devront être adaptés selon les procédures de modification prévues. En effet, le plan d'aménagement particulier, même dûment approuvé, ne crée en principe pas de droits acquis au bénéfice des promoteurs et maîtres d'ouvrage. Selon la jurisprudence administrative, la mutabilité des plans d'aménagement communaux fait partie de l'essence de ces actes et conduit dès lors à refuser l'existence de droits acquis au profit des intéressés. Dans ces conditions, ce n'est que sous l'effet de l'autorisation de bâtir, décision administrative individuelle, que peuvent naître des droits acquis au profit des intéressés potentiels. La commission parlementaire est d'avis que la situation décrite par le Conseil d'Etat est théoriquement juste mais dans la pratique, peu courante et limitée à une période très restreinte. Elle est d'avis que cette remarque ne nécessite aucun changement au niveau du texte du projet de loi. Elle tient cependant compte des observations du Conseil d'Etat, notamment sur un plan administratif et soulève la question d'une éventuelle responsabilité civile au titre de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques;
- le Conseil d'Etat se demande si le simple renvoi au rythme légal de six années prévu par l'article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour aligner les plans d'aménagement communaux aux exigences des plans directeurs sectoriels suffit pour éviter en toute circonstance des cas de rigueur. Tel pourrait en effet être le cas si par exemple à quelques mois de l'aboutissement d'une procédure de modification d'un plan d'aménagement général, la nécessité s'imposerait d'adapter ce plan à un nouveau plan directeur sectoriel. Dans ces conditions, la Haute Corporation se demande s'il est opportun de refaire l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire ou s'il n'y aurait pas plutôt intérêt à prévoir un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général, tout en limitant ce délai par exemple à un an ou deux. Les membres de la Commission procèdent à un bref échange de vues en la matière et conviennent d'amender l'article 19 afin de suivre l'approche du Conseil d'Etat et d'y inscrire une disposition prévoyant, dans certains cas, un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général.

Les membres de la commission parlementaire sont d'avis qu'il est important de définir avec précision dans quelles circonstances une commune bénéficiera de ce délai supplémentaire. Dans ce contexte, le texte de la future loi énoncera un point de départ précis d'application de cette disposition. Ce point de départ sera celui de la décision prise par le conseil communal au sens de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004 qui dispose notamment que „*Le projet d'aménagement général ensemble avec l'étude préparatoire, le rapport de présentation ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est soumis au conseil communal*“. Les membres de la Commission s'interrogent ensuite sur la durée du délai supplémentaire à accorder et s'accordent pour prévoir un délai de deux ans.

A noter que la dérogation vise uniquement le délai supplémentaire accordé à la commune pour permettre à cette dernière de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général.

Le texte énonce un point de départ précis d'application de cette disposition, à savoir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Ce paragraphe poursuit le but de ne pas mettre en échec les projets de plans d'aménagement général dont la procédure serait entamée avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, dans un souci pour que la commune ne soit pas obligée de recommencer l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire.

Par contre, tous les autres effets, notamment celui qu'aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan, restent applicables. L'effet de *standstill* reste en tout état de cause d'application.

Pour la clarté du texte, il est précisé qu'il s'agit de la dérogation au paragraphe (7), alinéa 1er. Un tel rajout évitera toute interprétation mettant en cause le principe qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

Par le biais de deux séries d'amendements, adoptés en date des 2 et 8 mai 2013, il est réservé le libellé suivant au nouveau paragraphe 8:

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Dans son troisième avis complémentaire datant du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat note que l'amendement du 2 mai 2013 prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe 8 qui comporte les dérogations utiles par rapport aux exigences des paragraphes 5 et 7 du même article. Donnant suite à une suggestion du Conseil d'Etat, la commission parlementaire estime en effet opportun de prévoir la possibilité pour les communes de faire aboutir la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général nonobstant l'entrée en vigueur d'un plan directeur sectoriel avant l'aboutissement de cette procédure, même si ce plan comporte des prescriptions imposant des changements du projet communal d'aménagement général. Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le principe de l'amendement.

Contrairement à la dérogation prévue par rapport au paragraphe 5 qui ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat note que selon le courrier précité du 8 mai 2013 la commission parlementaire entend restreindre l'effet de la seconde dérogation en ne faisant jouer celle-ci que par rapport au seul alinéa 1er du paragraphe 7. C'est dire que l'obligation de „standstill“ prévue par cet alinéa ne devra pas être respectée tant que perdurera le délai accordé à la commune pour aligner son plan d'aménagement général aux prescriptions du plan directeur sectoriel. Par contre, il ne sera pas permis au bourgmestre de délivrer des autorisations de construire, si celles-ci ne sont pas conformes aux exigences du plan directeur sectoriel. En attendant que le plan d'aménagement général soit rendu conforme aux prescriptions du plan directeur sectoriel, le bourgmestre sera dès lors seul responsable pour veiller à la conformité des permis de construire qu'il est amené à délivrer aux prescriptions du plan directeur sectoriel, peu importe ce que dispose à cet effet le plan d'aménagement général communal. Alors qu'en vertu de l'article 25 de la loi en projet le bourgmestre risque d'engager sa responsabilité pénale en cas de méprise sur les prescriptions du plan directeur sectoriel, il est à craindre que la prudence ne commande aux édiles locaux de s'abstenir plutôt que de courir le risque d'une condamnation pénale en cas de délivrance d'une autorisation de construire qui ne serait pas conforme aux exigences du plan directeur sectoriel.

Le Conseil d'Etat se demande si, dans ces conditions, il ne serait pas préférable de faire déroger les dispositions du nouveau paragraphe 8 à l'ensemble des exigences du paragraphe 7 (y compris celles de l'alinéa 2), plutôt que de limiter la dérogation au seul alinéa 1er. Il estime encore que le verbe „achever“ aurait avantage à être remplacé par „mener à bonne fin (la procédure d'adoption du plan d'aménagement général)“. Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

Au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est intervenu avant la date de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut mener à bonne fin la procédure d'adoption de ce plan d'aménagement général par dérogation aux dispositions du paragraphe 5 et du paragraphe 7. Dans ce cas, la commune doit assurer la mise en conformité de son plan d'aménagement général avec le plan directeur sectoriel conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004, en respectant à cet effet un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Au cours de sa réunion du 12 juin 2013, la Commission a analysé le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat et décidé de ne pas suivre sa proposition, étant donné que les craintes du Conseil d'Etat ne se justifient plus au regard de la décision prise au cours de la réunion du 17 avril 2013 de modifier également la teneur de l'article 25 du projet de loi.

Au regard de ce qui précède, l'article 19 se lira dorénavant comme suit:

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Article 20

La nouveauté de l'article consiste dans le droit conféré aux communes, en ce qui concerne leur territoire, à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des biens immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Jusqu'à présent, l'Etat était le seul à pouvoir contraindre les particuliers en vertu de l'article sous objet. Cette innovation trouve toute son utilité, notamment dans le cadre du plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“, car en ce qui concerne ce plan, la commune restera propriétaire des terrains des zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné, d'où l'intérêt de faire figurer, à côté de l'Etat, les communes dans la disposition sous objet concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique. En outre, la commission parlementaire a décidé de supprimer toute disposition spécifique quant à la procédure de l'expropriation, et de renvoyer à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation, respectivement à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Ceci est tout d'abord souhaitable pour des raisons de simplification administrative, mais est également nécessaire, car la procédure prévue jusque-là dans

la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est incohérente avec la procédure prévue dans la loi précitée du 15 mars 1979, respectivement la loi précitée du 16 août 1967. En effet, alors que les deux lois précitées ne prévoient qu'un seul arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique, l'approbation du plan parcellaire et l'approbation du tableau des emprises, la loi initiale du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit un règlement grand-ducal pour le plan parcellaire et le tableau des emprises (appelé dans ce cas „liste des propriétaires“), ainsi qu'un arrêté grand-ducal constatant que la prise de possession immédiate des fonds immobiliers est requise. Il y a donc lieu de redresser cette incohérence afin de n'avoir qu'une seule procédure d'expropriation, notamment en vue d'avoir une base légale transparente, cohérente et harmonisée. L'article se lisait comme suit:

Art. 20. (1) L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve la simplification du cadre légal proposée par la commission parlementaire qui consiste à appliquer la législation de droit commun en matière d'expropriation également dans le cadre légal de l'aménagement du territoire. Sur le plan rédactionnel, au paragraphe (1), il propose d'écrire: „*L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés ...*“, tandis qu'au paragraphe (2), il suggère d'écrire que „*L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions ...*“ et de remplacer le mot „*respectivement*“ par „*et*“. La commission parlementaire fait siennes ces suggestions et l'article 20 se lira comme suit:

Art. 20. (1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Article 21

Ce nouvel article prévoit la possibilité pour les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire, en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci. Dans ce cas, la partie graphique du plan doit renseigner avec précision les terrains concernés. Pour le surplus, le projet de loi reprend le même texte que celui retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, y compris pour ce qui est de la procédure à appliquer. L'article se lisait comme suit:

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:
– *les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,*

- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat propose d'écrire „*et des communes territorialement compétentes*“. La commission parlementaire fait siennes cette suggestion et l'article 21 se lira comme suit:

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,*
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,*
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,*
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,*
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,*
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,*
- les ventes publiques,*
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,*
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.*

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;*
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;*
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;*
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;*
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;*
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.*

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe (7), l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe (7), point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe (5) sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Article 22

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu d'en supprimer toute référence dans la loi sous objet. En outre, le paragraphe (4) est modifié afin de supprimer les conditions de compétence matérielle et territoriale du tribunal, celles-ci étant de toute façon réglées par le „Nouveau code de procédure civile“. Quant au fond, cet article reste inchangé par rapport à l'article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 et se lit comme suit:

Art. 22. *(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.*

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) *A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.*

Article 23

L'article 23 reprend, en l'amendant, l'article 22 de la loi modifiée du 21 mai 1999, qu'il n'avait pas été prévu de modifier initialement. L'amendement pose un principe général que toutes les demandes d'indemnités qui résultent d'une servitude sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. L'article se lisait comme suit:

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

La Commission fait sienne la proposition de la Haute Corporation, dans son deuxième avis complémentaire, d'écrire „dix ans“. L'article 23 se lira donc comme suit:

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes (2) et (3), sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Article 24

Sauf à remplacer les termes „conseil supérieur“ par ceux de „Conseil supérieur“, les membres de la Commission ont maintenu cet article inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée de 1999. L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit:

Art. 24. (1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Article 25

L'article sous objet concerne les sanctions pénales.

Le paragraphe (1) de cet article a été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en juin 2012:

(1) Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se demandait si les infractions visées dans ce paragraphe ne devaient pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. La Haute Corporation supposait que cette manière de lire les dispositions sous objet n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement et proposait le libellé suivant:

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Lors de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, les membres de la Commission ont décidé de reformuler le paragraphe (1) en s'inspirant de la proposition de libellé du Conseil d'Etat,

sauf à biffer l'expression „orientations du programme directeur“, afin d'éviter tout flou juridique. En outre, le paragraphe est reformulé de telle sorte que le bourgmestre puisse être sanctionné s'il accorde sciemment une autorisation qu'il n'aurait pas dû accorder. Il est par contre évident que, si cette autorisation est accordée par erreur, le bourgmestre ne pourra pas être sanctionné pénalement.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que nonobstant l'usage du terme „orientations“ le programme directeur comporte des effets contraignants, car en vertu de l'article 7 du projet de loi, les communes ont l'obligation de concevoir leurs plans d'aménagement général et particulier en conformité avec les orientations du programme directeur. En omettant toute référence au programme directeur dans l'article sous rubrique, le législateur renonce à sanctionner sur le plan pénal des inobservances en la matière. La Haute Corporation constate encore que la commission parlementaire a opté pour une extension explicite au bourgmestre, autorité administrative compétente pour l'autorisation visée, de l'application de la sanction pénale pour autorisation ou exécution de travaux non conformes aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol. Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit là d'une option politique qu'il se dispense de commenter.

Au cours d'un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire confirment leur volonté de ne pas retranscrire le libellé de l'article 107 de la loi de 2004. Ils sont d'avis qu'une telle disposition serait de toute façon superfétatoire, car la législation sur l'aménagement communal comporte les dispositions nécessaires permettant de responsabiliser les bourgmestres. Après avoir tout d'abord envisagé d'amender le texte du paragraphe (1) de l'article 25 en y ajoutant le terme „sciemment“, ils décident finalement de suivre la proposition du Conseil d'Etat émise dans son avis du 25 septembre 2012.

Ainsi, l'article 25 se lira dorénavant comme suit:

Art. 25. (1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7) est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) *Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.*

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) *Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.*

(4) *La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.*

(5) *Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.*

Article 26

Cet article a pour objet de modifier la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Le texte est basé sur le texte français (Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique) et reflète l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins des instruments de planification tels qu'ils découlent de la législation concernant l'aménagement du territoire.

Ainsi, pour les besoins de la législation luxembourgeoise, seule la disposition concernant la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire est retenue. A noter qu'en vertu de l'article 20 de la loi sous objet, l'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la loi.

En effet, en ce qui concerne la disposition visant „l’annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d’utilité publique est demandée“, il y a lieu de préciser que la loi sous objet permettra d’utiliser dorénavant l’instrument du plan d’occupation du sol pour tout projet d’utilité publique, si bien que ces projets pourront alors bénéficier de la disposition de l’article sous objet.

En ce qui concerne la disposition visant „la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan directeur sectoriel ou d’occupation du sol en question, de travaux publics dans l’enceinte du plan concerné où est situé l’immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d’élaboration“, celle-ci a été abandonnée dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance. Il n’est, en fait, ni concevable d’entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l’intérieur d’une commune. En plus, l’article actuel permettra de geler les prix de biens grevés à une date précédant d’un an la publication de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu’au Conseil supérieur de l’aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d’occupation du sol.

Le but de se référer à la date de la publication au Mémorial est double. D’un côté, dans un souci de sécurité juridique, il s’agit d’avoir une date certaine. Cette date de publication diffère pour les deux types de plans. En ce qui concerne les plans d’occupation du sol, il s’agit de la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un tel plan. En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, il s’agit de la publication, au Mémorial, de la décision de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu’au Conseil supérieur de l’aménagement du territoire.

D’un autre côté, il s’agit de satisfaire à la nécessité de publicité, pour avertir les notaires non seulement d’un futur droit de préemption au profit de l’Etat, mais aussi de la possibilité d’expropriation aux conditions telles que définies à l’article correspondant et visant les biens se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal d’un plan directeur sectoriel ou d’un plan d’occupation du sol.

Le but de se référer à la valeur du bien telle qu’elle était un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en conseil est également double:

Premièrement, lors de l’élaboration ou de la modification d’un plan directeur sectoriel ou d’un plan d’occupation du sol, il est obligatoire de procéder à une évaluation environnementale stratégique („S.U.P.: Strategische Umweltprüfung“), conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement. Ce rapport d’impact contient les éventuelles incidences sur l’environnement par l’accomplissement de ces plans. L’élaboration d’une évaluation environnementale stratégique est effectuée avant même l’entrée en procédure des plans concernés, ce qui implique qu’il existe déjà à ce point un certain flux d’informations. Pour remédier aux hausses de prix résultant d’éventuelles spéculations liées au seul fait de l’élaboration d’une étude relative à l’évaluation des incidences sur l’environnement, il y a lieu de prendre la valeur en compte qui précède d’un an la publication de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan directeur sectoriel ou un plan d’occupation du sol.

Deuxièmement, même indépendamment de l’élaboration d’une étude environnementale stratégique, les plans directeurs sectoriels et les plans d’occupation du sol nécessitent l’élaboration de parties graphiques qui ne se concrétisent et se stabilisent généralement qu’au cours de la dernière année du processus de l’élaboration de ces plans. Ce n’est donc que durant cette phase de finalisation qu’existe le risque de diffusion d’informations fiables dans une optique de spéculation foncière.

Pour ces différentes raisons, il est donc raisonnable d’estimer qu’au cours de la dernière année du processus d’élaboration des projets de ces plans, beaucoup d’éléments sont déjà connus, de sorte que le risque de diffusion illicite d’informations notamment cartographiques vers l’extérieur augmente. Tout ceci justifie donc également de prendre la valeur en compte telle qu’elle était un an précédant la publication telle que décrite à l’article correspondant.

Concernant la question posée par la Chambre des métiers (Avis du 5.8.2010) „comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l’évaluation générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d’une zone d’activités économiques?“, il y a lieu de procéder à la détermination de la valeur du bien en plusieurs étapes.

Tout d’abord, il y a lieu de consulter la valeur à une date la plus proche possible de la date prévue par l’article sous objet, c’est-à-dire un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en

conseil, de biens similaires, relativement proches du bien à acquérir, mais non directement concernés par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant pour une date la plus proche possible de la date de référence le prix de biens situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au bien à acquérir. En d'autres termes, les biens de comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le bien à acquérir (classement d'un terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques).

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (biens à proximité et biens plus éloignés). Ce réexamen s'avère nécessaire parce qu'il y a valablement lieu de supposer que le projet a engendré une solide hausse de valeur du bien à proximité, même si ce bien n'est pas directement concerné par le projet.

Une estimation de l'évolution générale des prix s'obtient en comparant le prix des trois terrains de référence. Cette valeur constituera la valeur de référence pour le calcul de l'indemnité, et servira de base pour la justification du prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des biens par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale du prix des biens. Elle s'applique uniquement dans un secteur directement concerné par un plan d'occupation du sol ou un plan directeur sectoriel, afin que ces projets soient mieux à l'abri de spéculations foncières.

L'article sous rubrique se lit comme suit:

Art. 26. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,*
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens“.

Article 27

Cet article a pour objet de modifier la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le paragraphe (1) insère un article 12bis dans la loi et reflète l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan (pour un commentaire complet, il est prié de se référer au commentaire de l'article 26).

Le paragraphe (2) a pour objet de remplacer l'article 17 de la loi. En effet, en vertu de l'article 20 de la loi sous objet, les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont également autorisées à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires. Quant à la procédure d'expropriation poursuivie à la demande des communes, celle-ci est régie par la section „B – Expropriation poursuivie à la demande des communes“ de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 17 de cette section renvoie à plusieurs dispositions édictées par les articles de la section „A – Expropriation poursuivie à la demande de l'Etat“. Etant donné que l'article 12bis qu'il est prévu d'insérer figurera dans cette section, il importe dès lors d'inclure une référence au nouvel article 12bis dans l'article sous objet.

Alors que cet article était initialement divisé en deux articles distincts, le Conseil d'Etat a, dans son deuxième avis complémentaire proposé, conformément aux usages de la légistique formelle, de regrouper l'ensemble des modifications qui concernent une seule et même loi dans un seul et même article subdivisé en autant de paragraphes que la loi en question est censée subir de modifications. La commission parlementaire a fait sienne cette proposition et l'article 27 se lira comme suit:

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„Art. 12bis. Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,*
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 17. Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Article 28

Etant donné que le comité interministériel de l'aménagement du territoire est supprimé, il y a lieu de supprimer toute référence y relative et de remplacer ce terme par le terme „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“. C'est l'objet de l'article 28, qui modifie l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels et qui se lit comme suit:

Art. 28. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ sont remplacés par les termes „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Article 29

L'article sous rubrique a pour objet d'apporter des modifications à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain:

- le paragraphe (1) modifie l'alinéa 1er de l'article 1er de la loi du 19 juillet 2004. L'article qu'il est proposé de modifier reste inchangé quant au fond, mais il rajoute au paragraphe 1er, à côté des prescriptions, le terme „recommandations“ des plans directeurs sectoriels. En plus, il supprime la référence quant aux plans directeurs régionaux. Le Conseil d'Etat donne l'avantage à un libellé distinguant plus clairement l'effet des différents instruments légaux de l'aménagement du territoire sur les instruments légaux de l'aménagement communal. Il propose d'écrire: „(1) On entend ... Cette organisation ... reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“. La Commission du Développement durable fait siennes les propositions du Conseil d'Etat;*
- le paragraphe (2) modifie l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004. Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, et plus particulièrement la décision ministérielle quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi concernant l'aménagement du territoire ou se trouvant à l'état de projet au cours de la phase procédurale. Dans ce dernier cas, le projet concerné n'est pas encore déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Afin d'éviter que des constructions puissent être érigées pendant la phase procédurale, mettant ainsi la mise en œuvre du plan directeur sectoriel en échec, suite à des contraintes dues à des faits accomplis, la nouvelle*

disposition prévoit qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel;

- le paragraphe (3) a pour objet d'insérer un article 18bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette nouvelle disposition prévoit la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. En effet, seules ces normes ont la précision nécessaire pour rendre de fait, le cas échéant, les plans d'aménagement communaux incompatibles avec elles sans conférer à la commune concernée de marge de manœuvre en la matière. Certes la question de l'intérêt d'une obligation de délibération de la part de la commune peut dans de telles conditions se poser, étant donné que celle-ci ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Cependant, cette disposition est nécessaire pour deux raisons. D'une part, le plan directeur sectoriel est un instrument étatique qui impose des contraintes aux communes qui doivent s'y conformer et, d'autre part, en vertu du principe de l'autonomie communale, il revient aux communes elles-mêmes, et non à l'Etat, de modifier leurs plans d'aménagement communaux;
- le paragraphe (4) a pour objet de remplacer l'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du commentaire du paragraphe (2);
- le paragraphe (5) a pour objet d'insérer un article 30bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette nouvelle disposition prévoit la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire du paragraphe (3).

L'article 29 se lit comme suit:

Art. 29. (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.“

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis“.

Article 30

Cet article suit la proposition du Conseil d'Etat d'abroger la loi modifiée du 21 mai 1999 et d'écrire une nouvelle loi; il ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit:

Art. 30. La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Article 31

Etant donné que la Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi n° 6124, l'article sous rubrique s'avère indispensable afin de mettre en place des dispositions transitoires nécessaires au maintien en vigueur des instruments de l'aménagement du territoire adoptés sous le régime de la loi du 21 mai 1999 à abroger, voire celle antérieurement en vigueur du 20 mars 1974 ayant porté le même intitulé.

Le paragraphe (1) prévoit des dispositions permettant que les plans directeurs sectoriels, les plans d'occupation du sol, ainsi que les anciens plans d'aménagement partiel restent en vigueur. D'une manière générale, tous les plans qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur. Le Conseil d'Etat propose de remplacer à deux reprises le terme „*existent*“ par „*sont en vigueur*“. Par ailleurs, les termes „*restent en vigueur*“ qui figurent *in fine* de la première phrase sont à remplacer par „*continuent à produire leurs effets*“. Au paragraphe (2), le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs évoquent l'hypothèse des modifications des plans d'occupation du sol à côté de celle visant les plans d'occupation du sol. A son avis, le plan d'occupation du sol s'applique dans la forme telle que celle-ci résulte du plan originaire, le cas échéant, modifié dans la suite. Dans ces conditions, il faut écrire: „... les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment ...“. La commission fait siennes ces propositions de modification.

Le paragraphe (2) pose le principe général que tout plan d'occupation du sol existant, ainsi que toute modification d'un plan d'occupation du sol existant, est soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier, sauf lorsque le plan d'occupation du sol existant ou la modification d'un plan d'occupation du sol existant, définit des terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable. En effet, le nouvel article 11, paragraphe (2) dispose que le „plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le

cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver." Dès lors, en ce qui concerne tout nouveau plan d'occupation du sol, celui-ci précise lui-même les prescriptions urbanistiques de manière à jouer le rôle d'un plan d'aménagement particulier actuel. Ainsi, le bourgmestre peut parfaitement délivrer des autorisations de construire en application du seul plan d'occupation du sol, en l'absence d'un plan d'aménagement particulier, car le plan d'occupation du sol contient lui-même les règles d'urbanisme, et notamment des prescriptions dimensionnelles des futures constructions clairement prédéfinies. Or, dans le cadre de plans d'occupation du sol existants, par exemple le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“, ceux-ci ne contiennent pas forcément les dispositions urbanistiques spécifiques nécessaires, alors que le plan d'occupation du sol touche également un certain nombre de propriétés privées destinées notamment à l'habitat et à certaines activités économiques, d'où l'intérêt de maintenir l'obligation générale d'établir un PAP pour les POS existants.

L'article 31 se lit comme suit:

Art. 31. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.

La Haute Corporation estime encore que, dans l'intérêt tant de la sécurité juridique que de la simplification des procédures à respecter, il y aurait intérêt à procéder à une modification des deux plans d'occupation du sol actuellement en vigueur „Aéroport et environs“ et „Campus scolaire Tossebiérg“, de sorte à y rendre applicable le cadre légal en projet dans les meilleurs délais possibles.

Article 32

Cet article prévoit un intitulé abrégé. Il ne nécessite aucun commentaire supplémentaire et se lit comme suit:

Art. 37. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

Le Conseil d'Etat recommande également de remplacer l'intitulé du chapitre XI par le libellé „Chapitre XI – Intitulé abrégé“. La Commission fait sienne cette proposition.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 6124 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Chapitre I: *Définitions, objectifs et moyens*

Art. 1. (1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Art. 2. (1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.

Art. 3. Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Art. 4. (1) La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol;
- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Chapitre II: Programme directeur d'aménagement du territoire

Art. 5. (1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6. (1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7. (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Chapitre III: Plans directeurs sectoriels

Art. 8. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Art. 10. (1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Chapitre IV: Plans d'occupation du sol

Art. 11. (1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en

font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Art. 13. (1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Art. 15. (1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16. (1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe 1er.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17. (1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-dessus énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Chapitre VI: *Mise en oeuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol*

Section 1: Expropriation

Art. 20. (1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Section 2: Droit de préemption

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3: Indemnités

Art. 22. (1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Chapitre VII: Organes d'aménagement

Art. 24. (1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Chapitre VIII: Sanctions pénales

Art. 25. (1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7 est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Chapitre IX: *Dispositions modificatives et abrogatoires*

Art. 26. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens“.

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„**Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.“

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Art. 28. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ sont remplacés par les termes „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Art. 29. (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2,

avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 18bis. *Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire*

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.“

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 30bis. *Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire*

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis“.

Art. 30. La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Chapitre X: *Dispositions transitoires*

Art. 31. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe 2 de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui pro-

duisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe 1er, de la loi précitée.

Chapitre XI: *Intitulé abrégé*

Art. 32. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

Luxembourg, le 4 juillet 2013

Le Rapporteur,
Gilles ROTH

Le Président,
Fernand BODEN

6124

Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 09/07/2013 16:06:24
 Scrutin: 1
 Vote: PL 6124 Aménagement du territoire
 Description: Projet de loi 6124

Président: M. Mosar Laurent
 Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
 Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	37	0	18	55
Procuration:	2	0	3	5
Total:	39	0	21	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Bausch François	Non	
M. Braz Félix	Non		M. Gira Camille	Non	
M. Kox Henri	Non	(M. Braz Félix)	Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non				

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylv	Oui	(Mme Arendt Nancy)
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Boden Fernand	Oui	
M. Clement Lucien	Oui		Mme Doerner Christine	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
Mme Frank Marie-Josée	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Hauptert Norbert	Oui		M. Kaes Ali	Oui	
M. Lies Marc	Oui		M. Mellina Pierre	Oui	
Mme Mergen Martine	Oui		M. Meyers Paul-Henri	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schaaf Jean-Paul	Oui	
Mme Scholtes Tessy	Oui		M. Weber Robert	Oui	
M. Weiler Lucien	Oui	(M. Weydert Raymond)	M. Weydert Raymond	Oui	
M. Wilmes Serge	Oui		M. Wolter Michel	Oui	

LSAP					
M. Angel Marc	Oui		M. Bodry Alex	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Diederich Fernand	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Ben	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		M. Klein Jean-Pierre	Oui	
M. Lux Lucien	Oui		Mme Mutsch Lydia	Oui	
M. Negri Roger	Oui		M. Scheuer Ben	Oui	
M. Schreiner Roland	Oui				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Berger Eugène	Non	
M. Bettel Xavier	Non		Mme Brasseur Anne	Non	(M. Wagner Carlo)
M. Etgen Fernand	Non		M. Krieps Alexandre	Non	
M. Meisch Claude	Non		Mme Polfer Lydie	Non	(M. Meisch Claude)
M. Wagner Carlo	Non				

Indépendants					
M. Colombera Jean	Non		M. Henckes Jacques-Yve	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	

déi Lénk					
M. Urbany Serge	Non				

Le Président:



Le Secrétaire général:



Date: 09/07/2013 16:06:24

Scrutin: 1

Vote: PL 6124 Aménagement du territoire

Description: Projet de loi 6124

Président: M. Mosar Laurent

Secrétaire A: M. Frieseisen Claude

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	37	0	18	55
Procuration:	2	0	3	5
Total:	39	0	21	60

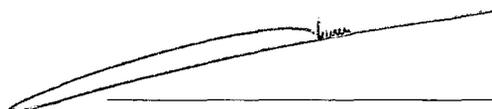
n'ont pas participé au vote:

Nom du député

Nom du député

Le Président:

Le Secrétaire général:



6124/19

N° 6124¹⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(12.7.2013)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 10 juillet 2013 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 9 juillet 2013 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 16 septembre 2011 et 25 septembre 2012 et 12 mars 2013 et 4 juin 2013;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 12 juillet 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 04 juillet 2013

Ordre du jour :

1. 6426 Projet de loi modifiant :
 - a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics
 - b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics- Rapporteur : Monsieur Ali Kaes
- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. Examen des documents européens suivants :

COM (2013) 295 : Communication de la Commission - Les ports : un moteur pour la croissance
Le dossier précité ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité

COM (2013) 296 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports
Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité

COM (2013) 315 : Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant le déploiement du service eCall interopérable dans toute l'UE

COM (2013) 316 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences en matière de réception par type pour le déploiement du système eCall embarqué et modifiant la directive 2007/46/CE
Les dossiers précités relèvent du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 14 juin 2013 et prend fin le 9 septembre 2013.

COM (2013) 408 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen

COM (2013) 409 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne

COM (2013) 410 : Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen

Ces trois dossiers font partie du paquet « ciel unique ». Le dossier COM (2013) 408 ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité. Les dossiers COM (2013) 409 et COM (2013) 410 relèvent du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 18 juin 2013 et prend fin le 12 septembre 2013.

COM (2013) 349 : Proposition de décision du Conseil concernant l'approbation, au nom de l'UE, du protocole de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, adopté à Luxembourg le 23 février 2007

Le dossier précité ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité.

4. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Ali Kaes, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, Mme Françoise Kuth, M. Jeannot Poeker, M. Guy Staus, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6426 Projet de loi modifiant a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics

Les membres de la Commission examinent le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat datant du 2 juillet 2013 et constatent que l'amendement dont ils ont saisi la Haute Corporation en date du 17 juin dernier ne donne pas lieu à observation de sa part.

Monsieur le Rapporteur présente ensuite son projet de rapport, pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

Ce projet de rapport ne soulève pas de question de la part de la commission parlementaire et est adopté à l'unanimité des membres présents.

Le modèle de base est proposé pour les débats en séance plénière.

- 2. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**
- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
 - 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;**
 - 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;**
 - 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Une version modifiée du projet de rapport, telle que reprise dans le document parlementaire 6124¹⁸, est soumise au vote de la Commission. Elle est adoptée à la majorité des membres présents, les groupes parlementaires DP et *déi gréng* votant contre.

Le modèle n°1 est proposé pour les débats en séance plénière.

- 3. Examen des documents européens suivants :**
- COM (2013) 295 : Communication de la Commission - Les ports : un moteur pour la croissance**
 - COM (2013) 296 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services des services portuaires et la transparence financière des ports**
 - COM (2013) 315 : Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant le déploiement du service eCall interopérable dans toute l'UE**
 - COM (2013) 316 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences en matière de réception par type pour le déploiement du système eCall embarqué et modifiant la directive 2007/46/CE**
 - COM (2013) 408 : Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen**
 - COM (2013) 409 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne**
 - COM (2013) 410 : Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen**
 - COM (2013) 349 : Proposition de décision du Conseil concernant l'approbation, au nom de l'UE, du protocole de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, adopté à Luxembourg le 23 février 2007**

Le document COM (2013) 295 est une communication de la Commission concernant les activités portuaires maritimes.

L'Union est extrêmement dépendante des ports maritimes pour les échanges commerciaux avec le reste du monde et au sein de son marché intérieur. Par eux transitent 74% des importations et exportations de marchandises et 37% des échanges au sein de l'Union. Les ports garantissent la continuité territoriale de l'Union en assurant des services de trafic maritime régional et local reliant les régions périphériques et insulaires. Ils forment les nœuds d'échange à partir desquels peuvent être organisés les flux logistiques multimodaux du réseau transeuropéen de transport, à l'aide de liaisons par transport maritime à courte distance, par rail et par navigation intérieure afin de réduire la congestion routière et la consommation d'énergie.

Il est donc nécessaire de disposer d'infrastructures portuaires bien connectées, de services portuaires efficaces et fiables et d'un système transparent de financement des ports. La disponibilité d'infrastructures portuaires adéquates, la prestation de services portuaires performants et l'existence de conditions de concurrence équitables sont essentielles pour que l'Union puisse maintenir sa compétitivité sur les marchés mondiaux, améliorer son potentiel de croissance et mettre en place un système de transport européen plus durable et solidaire à l'appui du marché intérieur.

L'établissement d'un réseau de transport totalement intégré se heurte, pour le système portuaire de l'Union, à des écarts de performances d'ordre structurel. Des investissements sont nécessaires pour adapter les infrastructures et installations portuaires aux nouvelles exigences en matière de transport et de logistique et aux perspectives de croissance des volumes de marchandises dans les dix prochaines années, alors que le financement public est limité. Il est indispensable de prendre des mesures pour ne pas laisser échapper l'occasion d'élargir la palette des options offertes aux transporteurs et aux chargeurs et de créer de la croissance et des emplois dans les zones côtières et dans l'Union dans son ensemble.

La communication sous rubrique fait le point sur la politique portuaire européenne et s'appuie sur les progrès accomplis. Elle accompagne et complète une proposition de règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports (voir document COM (2013) 296 ci-dessous). Elle recense une série d'actions nécessaires pour exploiter davantage le potentiel des ports, comme par exemple :

- exploiter pleinement les nouvelles orientations du réseau transeuropéen et les instruments financiers de l'UE pour améliorer les connexions entre les ports et leur arrière-pays et promouvoir la politique portuaire européenne,
- contrôler l'application correcte de la législation européenne en vigueur applicable à l'octroi de contrats de concession et aux ports,
- fournir l'assistance administrative et technique nécessaire au dialogue social,
- présenter de nouvelles initiatives visant à simplifier davantage les procédures administratives dans les ports, notamment les procédures douanières,
- promouvoir les technologies environnementales et le transport maritime à courte distance grâce à des principes communs concernant la modulation des redevances d'infrastructure portuaire.

La Commission s'engage en outre à surveiller les progrès réalisés par rapport aux objectifs définis dans la présente communication, et notamment la progression dans le développement de liaisons multimodales avec l'arrière-pays, la modernisation des services portuaires et la capacité d'attirer de nouveaux investissements.

*

Le document COM (2013) 296 est une proposition de règlement ayant pour but de régler les questions majeures liées à l'accès au marché des services portuaires, ainsi qu'à la transparence financière et à l'autonomie des ports.

Alors que la nécessité du développement des liaisons entre les ports maritimes et l'arrière-pays est clairement définie comme un défi majeur et est déjà prise en compte dans la politique du RTE-T, d'autres défis continuent de se poser actuellement pour les ports du RTE-T. Premièrement, tous les ports RTE-T n'offrent pas les mêmes services de haut niveau. Deuxièmement, le cadre de gouvernance actuel des ports n'est pas toujours suffisamment attractif pour les investisseurs.

L'objectif de la proposition de règlement sous rubrique est de contribuer à un fonctionnement plus efficient, interconnecté et durable du RTE-T en créant un cadre qui améliore les performances de tous les ports et les aide à faire face à l'évolution des exigences en matière de transport et de logistique. Les ports du RTE-T doivent participer au développement du transport maritime à courte distance en tant qu'élément des liaisons intermodales, favorisant ainsi le transport durable. Ils doivent également contribuer à la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance économe en ressources qui stimulera la croissance des échanges et du transport de marchandises.

La proposition s'intègre dans la politique annoncée par la Commission en 2011 dans le Livre blanc sur les transports sous l'intitulé explicite d'un espace européen unique des transports et de l'accès au marché portuaire. Dans son Livre blanc, la Commission déclare son intention d'examiner les restrictions concernant la fourniture des services portuaires et de renforcer la transparence du financement des ports, en précisant l'affectation des fonds publics aux différentes activités portuaires afin d'éviter toute distorsion de concurrence. La proposition a également été définie comme l'une des actions clés de l'acte pour le marché unique II.

La proposition s'applique à tous les ports du RTE-T puisque, de par leur nature, ils jouent tous un rôle essentiel dans le système de transport européen, soit en facilitant les échanges entre Etats membres, soit en améliorant l'accessibilité régionale des îles ou des régions périphériques. Il convient toutefois de souligner que les principes de non-discrimination et de liberté d'établissement inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que les règles de concurrence s'appliquent aussi aux autres ports qui, bien qu'ils ne fassent pas partie du réseau transeuropéen, peuvent jouer un rôle important au niveau local ou dans d'autres secteurs que le transport comme la pêche ou le tourisme. Les Etats membres peuvent donc également décider d'appliquer les dispositions de la présente proposition de règlement à ces ports.

Suite à la présentation du document sous rubrique, les membres de la commission parlementaire concluent que celui-ci respecte le principe de subsidiarité.

*

Les documents COM (2013) 315 et COM (2013) 316 n'ont pas été examinés.

*

Les documents COM (2013) 408, COM (2013) 409 et COM (2013) 410 font tous trois partie du paquet « Ciel unique ».

Le 11 juin 2013, la Commission européenne a publié ce train de mesures qu'elle voudrait voir prises pour accélérer la réforme du système européen de contrôle de la circulation aérienne. En effet, au regard des prévisions selon lesquelles le nombre de vols devrait augmenter de 50% au cours des 10 à 20 prochaines années, la Commission craint une pénurie de capacités dans le domaine du contrôle aérien. Selon elle, la fragmentation de l'espace aérien européen et l'inefficacité des systèmes de gestion du trafic aérien en Europe entraînent chaque année des surcoûts de l'ordre de 5 milliards d'euros pour les compagnies aériennes et leurs clients. Il y a actuellement 27 systèmes nationaux de contrôle de la circulation aérienne, qui fournissent des services à partir de quelque 60 centres de contrôle aérien, tandis que l'espace aérien est divisé en plus de 650 secteurs. L'espace aérien est organisé autour des frontières nationales et c'est pourquoi il arrive souvent que les vols ne puissent pas emprunter un itinéraire direct. En Europe, un avion parcourt en moyenne 42 km de plus qu'absolument nécessaire à cause de la fragmentation de l'espace aérien, ce qui entraîne un allongement de la durée de vol, des retards, ainsi qu'une consommation de carburant et des émissions de CO2 supplémentaires. De plus, la Commission européenne est d'avis que les technologies actuelles de gestion du trafic aérien datent des années 1950 et sont aujourd'hui dépassées.

Devant ces constats et afin de stimuler la compétitivité du secteur européen de l'aviation, mais aussi créer davantage d'emplois dans les compagnies aériennes et les aéroports, la Commission européenne se propose d'actualiser les quatre règlements créant le ciel unique européen (SES, pour Single European Sky) et de modifier les règles auxquelles est soumise l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Cet ensemble de mesures porte le nom de « paquet SES2+ ». Les principaux éléments des propositions contenues dans le « paquet SES2+ » sont les suivants :

- Améliorer la sécurité et la surveillance : la sécurité reste une priorité dans le secteur de l'aviation. Or, les audits réalisés par l'AESA ont mis au jour d'importantes faiblesses dans la supervision des organisations de contrôle de la circulation aérienne dans les Etats membres. C'est pourquoi la Commission propose de séparer complètement, sur les plans organisationnel et budgétaire, les autorités nationales de surveillance des organisations de contrôle de la circulation aérienne qu'elles supervisent tout en garantissant que les premières disposent de ressources suffisantes pour mener leurs tâches à bien. La Commission européenne veut également attribuer aux compagnies aériennes un nouveau rôle, qui consisterait à ce qu'elles marquent leur accord sur les plans d'investissement des organisations de contrôle de la circulation aérienne, le but étant de faire en sorte que ces plans soient mieux ciblés sur la satisfaction des besoins des clients ;
- Améliorer la gestion du trafic aérien : la réforme du système européen de gestion du trafic aérien est motivée par des objectifs de performance dans quatre grands domaines : la sécurité, l'efficacité économique, la capacité et l'environnement. Ces objectifs sont au cœur du processus de réforme, car ils exigent des organisations de contrôle de la circulation aérienne qu'elles procèdent à des changements et fournissent des services de meilleure qualité à un moindre coût. Ces dernières années, les résultats obtenus au regard des objectifs de performance sont restés en deçà du niveau global d'ambition. Cette situation s'explique par le fait que, dans le système actuel, les Etats membres ont le dernier mot sur les objectifs et l'adoption de mesures correctives dans les cas où les objectifs ne sont pas atteints. La proposition de la Commission veut renforcer le système de performance, en rendant la fixation des objectifs plus indépendante et plus transparente et en augmentant les possibilités de faire respecter les objectifs fixés. Elle veut ainsi permettre à la Commission de jouer un rôle accru dans la définition d'objectifs ambitieux. Parallèlement, elle envisage de renforcer l'indépendance de l'organe d'évaluation des performances et d'infliger des sanctions lorsque les objectifs ne sont pas atteints ;

- Rendre possible les partenariats industriels : la Commission souhaite remplacer l'actuelle mosaïque de 27 blocs nationaux par un réseau de blocs régionaux plus vastes, des blocs dits d'espace aérien fonctionnels ou FAB, afin de gagner en efficacité, de diminuer les coûts et de réduire les émissions. Les Etats membres auraient dû créer ces FAB jusqu'en décembre 2012, mais la Commission européenne a constaté qu'aucun des neuf FAB qui ont été établis n'est totalement opérationnel. Elle envisage donc d'ouvrir des procédures d'infraction à l'encontre de tous les Etats membres en ce qui concerne les FAB, notamment dans les cas où les réformes ne progresseraient pas dans les prochains mois. Elle admet toutefois que ces FAB manquaient de souplesse et propose donc de faire en sorte que la coopération entre les prestataires de services dans le cadre des FAB puisse s'établir de manière plus flexible, pour leur permettre de créer des partenariats industriels et de collaborer avec un éventail élargi de partenaires en vue d'être plus performants ;
- Séparer les services de contrôle de leurs services d'appui : la Commission propose d'offrir de nouvelles possibilités d'activité aux entreprises désireuses de fournir des services d'appui aux organisations de contrôle de la circulation aérienne. Les services d'appui tels que les services météorologiques, les services d'information aéronautique, de communication, de navigation ou de surveillance devraient, selon la Commission, être séparés pour pouvoir faire l'objet d'appels d'offres ouverts et transparents, conformément aux règles habituellement applicables à la passation de marchés. Les services essentiels de contrôle de la circulation aérienne, quant à eux, sont des monopoles naturels et ne seront pas concernés par les nouvelles dispositions. Ce sont les services d'appui qui sont en cause parce qu'ils constituent, de l'avis de la Commission, le principal facteur de coût de la gestion du trafic aérien et qu'ils peuvent être fournis par des opérateurs monopolistiques sans qu'une évaluation appropriée des coûts et des avantages ait été réalisée. D'après des estimations prudentes, l'introduction des règles habituellement applicables aux marchés publics devrait déboucher sur des économies de l'ordre de 20% ;
- Renforcer le rôle du gestionnaire de réseau : le rôle d'Eurocontrol sera renforcé, afin qu'il puisse fournir des services centralisés en Europe de manière plus efficace. Ce renforcement permettra notamment de raccourcir les trajets, ce qui, à son tour, entraînera une diminution de la consommation de carburant et des émissions globales de polluants dans l'air.

La représentante du Ministère explique aux membres de la Commission du Développement durable que les mesures proposées par le paquet « SES2+ » suscitent l'opposition de la France et de l'Allemagne, les deux Etats membres ayant chacun par le biais de leur ministre en charge des Transports envoyé un courrier au Commissaire Siim Kallas pour lui demander de renoncer à cette réforme, et notamment au projet de séparation des fonctions de régulation et de contrôle qui conduirait à mettre en concurrence les fonctions support du contrôle aérien et engendrerait de fait une importante pression sociale. L'oratrice informe que le Luxembourg soutient cette démarche ; elle explique en outre que le projet de Ciel unique européen qui, à la base, est un projet très attractif en ce sens qu'il a pour but d'instituer une coordination entre les différents services d'aviation civile, a dorénavant perdu toute sa substance et repose à présent uniquement sur des motivations économiques. En outre, le paquet « SES2 » qui date seulement de 2009, n'a pas encore porté tous ses fruits en termes d'efficacité du système pour les usagers. Après un bref échange de vues, les membres de la Commission du Développement durable envisagent de rédiger un avis motivé ou un avis politique dans les meilleurs délais.

*

Le document COM (2013) 349 est une proposition de décision concernant l'approbation, au nom de l'UE, du protocole de Luxembourg portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, adopté à Luxembourg le 23 février 2007. Ladite convention institue un régime uniforme pour la constitution et les effets d'une garantie internationale portant sur certaines catégories de matériels d'équipement mobiles désignés dans des protocoles relatifs aux catégories suivantes : biens aéronautiques, matériel roulant ferroviaire et biens spatiaux.

La convention s'applique lorsque le débiteur est situé dans un Etat contractant. La garantie établie par la convention concerne le bien inscrit, mais aussi les produits d'indemnisation et droits accessoires, et le protocole visé peut prévoir que la convention s'applique à la vente d'un bien. La convention renforce les droits des bénéficiaires de cette garantie unifiée réelle sur des biens d'équipement mobiles dans les cas où le débiteur n'exécute pas ses obligations. Enfin, la convention met en place un système international permettant aux créanciers d'inscrire les garanties portant sur les différentes catégories de biens d'équipement mobiles, en donnant la priorité à la garantie inscrite du créancier.

La Convention contient également un protocole ferroviaire définissant certaines règles relatives à la priorité et à la force exécutoire des garanties internationales inscrites pour certains types de créanciers finançant du matériel roulant. Ce protocole ferroviaire :

- offre aux créanciers des mesures spécifiques en cas d'inexécution des obligations,
- propose plusieurs variantes pour ce qui est des mesures en cas d'insolvabilité du débiteur,
- crée un registre international accessible en ligne,
- établit une autorité de surveillance,
- autorise à certaines conditions les Etats contractants à faire des déclarations relatives à des exemptions de service public.

Le protocole ferroviaire, une fois adopté, soutiendra les nouveaux investissements réalisés dans le matériel roulant au sein de l'UE, pour le plus grand bénéfice des opérateurs et du public. Il sous-tend ainsi le programme de l'UE en faveur de la croissance, en ce sens qu'il encourage la poursuite des investissements dans les infrastructures et soutient l'emploi dans le secteur de la construction également.

Luxembourg, le 15 juillet 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

46



Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 03 juillet 2013

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 juin 2013
2. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6547 Projet de loi dérogeant temporairement à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
 - Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6569 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire (aménagement d'une plate-forme multimodale à Bettembourg/Dudelange - Phase I : travaux préparatoires)
 - Rapporteur : Monsieur Ali Kaes
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Claude Franck, M. Dawid Gawlik, M. Jeannot Poeker, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 juin 2013

Les projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 juin 2013 sont approuvés.

2. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Suite à la présentation du projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au courrier électronique n°124601, il est procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

- le groupe parlementaire *déi gréng* regrette que le chapitre III « Points saillants de la réforme » ne mentionne aucunement la décision d'abroger les plans directeurs régionaux, décision pourtant importante et méritant donc sa place dans ledit chapitre. Les membres de la Commission opinent et décident d'y ajouter un paragraphe qui aura la teneur suivante :

Abrogation des plans directeurs régionaux

Le volet des plans directeurs régionaux de la loi de 1999 n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Dès lors, la commission parlementaire a décidé, dans sa majorité, de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la nouvelle loi un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique. En contrepartie, une disposition a été ajoutée dans le projet de loi afin de donner une base légale à la conclusion de conventions entre l'Etat et des communes.

- pour plus de clarté, le point « 6. La procédure de modification des plans directeurs sectoriels et POS » de la page 7 du document sera modifié comme suit :

Concernant la modification des plans directeurs, il importe de souligner qu'un plan ne doit pas être un instrument figé, mais qu'il doit pouvoir se développer dans le temps. Pour faire ainsi du plan directeur sectoriel un instrument plus souple et évolutif, il faut distinguer, d'un côté, entre les modifications qui sont le résultat de la mise en œuvre du plan directeur, comme par exemple la détermination d'un nouveau site et, de l'autre côté, des modifications ponctuelles. Tandis que les premières nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour l'adoption du plan, les deuxièmes

qui sont des modifications **ayant** pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées, **profiteront d'une procédure allégée.**

La loi révisée institutionnalisera le principe du suivi pour tous les plans directeurs. Le suivi a pour but d'accompagner la mise en œuvre du plan et d'apporter des corrections en cours de route et de vérifier si l'objectif défini par le plan a été atteint.

~~La nouvelle loi introduira une distinction entre une modification et une modification ponctuelle des plans directeurs sectoriels. Cette distinction est nécessaire afin de disposer d'une procédure allégée en cas d'une modification mineure rendue nécessaire par la mise en œuvre d'un plan.~~

- de même, le premier paragraphe de la page 9 prendra la teneur suivante :

Le Conseil d'Etat recommande dans le même contexte de renoncer aux **orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre** qui, d'un côté sont considérés comme « orientations », et d'un autre côté sont désignés comme « obligatoires » quant aux résultats à atteindre. Ce terme « orientations » pose d'autres soucis aux yeux du Conseil d'Etat, car son champ sémantique varie d'un contexte à l'autre, à savoir selon qu'il est question des effets du programme directeur ou des plans directeurs sectoriels.

*

Suite à un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident de reporter l'adoption du projet de rapport jusqu'à la prochaine réunion, qui se tiendra le 4 juillet courant à 14h00.

3. 6547 Projet de loi dérogeant temporairement à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire 6547⁶.

Ce projet de rapport ne soulève pas de commentaire de la part des membres de la Commission du Développement durable. Il est adopté à la majorité des membres présents, le groupe parlementaire DP votant contre et le groupe parlementaire *déi gréng* s'abstenant.

Les membres de la commission parlementaire proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance publique.

4. 6569 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire (aménagement d'une plate-forme multimodale à Bettembourg/Dudelange - Phase I : travaux préparatoires)

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est renvoyé au courrier électronique n°124544.

Monsieur le Rapporteur propose en outre de ne pas suivre le Conseil d'Etat dans ses suggestions de :

- compléter le tableau des projets d'infrastructure ferroviaire à l'article 10, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi du 10 mai 1995 en y ajoutant une colonne indiquant les coûts réévalués des dépenses d'investissement selon l'indice des prix de la construction, et de l'actualiser en indiquant par projet les dépenses déjà réalisées par le pouvoir adjudicateur ;
- modifier ledit tableau ajourné de sorte qu'il reflète les priorités d'investissements du Gouvernement ;
- transformer la dernière phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 3 en un alinéa nouveau prenant la teneur suivante : « *Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, les montants visés au tableau précité sont adaptés semestriellement en fonction de la variation des prix de la construction.* »

Les membres de la Commission acquiescent et décident d'ajouter, à la page 6 *in fine*, un nouveau paragraphe ayant la teneur suivante :

Les membres de la commission parlementaire décident de ne pas faire droit à la demande la Haute Corporation pour les raisons suivantes :

- *il n'est pas coutume d'indiquer les coûts réévalués des dépenses d'investissement selon l'indice des prix de la construction ; l'autorisation donnée par le législateur pour une dépense spécifique étant ainsi clairement associée à un indice des prix de la construction donné ;*
- *une actualisation par projet des dépenses déjà réalisées par le pouvoir adjudicateur est présentée semestriellement à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés ;*
- *les priorités d'investissement du Gouvernement sont reprises dans le programme gouvernemental, la stratégie de mobilité « MODU » ainsi qu'annuellement dans le projet de budget sous le volet « Fonds du Rail ».*

Il est par ailleurs procédé à un bref échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

- la Commission d'analyse des projets d'infrastructure ferroviaire a émis un avis favorable quant à la réalisation du projet sous rubrique, sous réserve que d'autres projets ferroviaires soient reportés dans le temps afin que l'enveloppe financière globale arrêtée par le Gouvernement pour les années à venir ne soit pas dépassée. A une question afférente, il est répondu qu'aucun projet ferroviaire ne sera annulé, mais que le calendrier de réalisation de certains projets sera adapté ;
- en ce qui concerne les nuisances sonores, les activités du nouveau site s'écarteront de la localité de Bettembourg et s'exerceront sur une plate-forme abaissée au niveau des rails de la gare de triage qui, du côté de la Ville de Dudelange, se trouve derrière la digue supportant l'autoroute A13 qui fait fonction d'écran antibruit. En outre, grâce à deux grandes grues portiques, l'activité des reachstackers, principale source de bruits, sera sensiblement réduite ;
- les mesures compensatoires afférentes au projet de loi porteront notamment sur l'hydrologie, la végétation détruite par le projet, ainsi que sur les émissions émanant des activités sur le site. La renaturation du ruisseau *Diddeléngerbaach* constituera l'élément principal des compensations écologiques.

*

Le projet de rapport est ensuite adopté à la majorité des membres présents, les groupes parlementaires DP et *déi gréng* s'abstenant.

Les membres de la commission parlementaire proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance publique.

5. Divers

A la demande du groupe parlementaire DP, une réunion jointe avec la Commission de la Culture sera convoquée pour le 23 septembre 2013 à 10h30. Au cours de cette réunion, la situation des Archives nationales sera abordée.

Luxembourg, le 12 juillet 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

42



Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 juin 2013
2. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6532 Projet de loi
 1. portant approbation de l'accord dénommé « Abkommen zwischen der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und der Bundesrepublik Deutschland über die Gewährung eines Finanzierungsanteiles für den Ausbau der Eisenbahnverbindung Trier-Luxemburg im Abschnitt zwischen dem Bahnhof Igel und der Betriebsstelle Igel-West », signé à Luxembourg le 29 octobre 2012;
 2. sur la participation de l'Etat luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire allemand entre Igel et Igel-West- Rapporteur: Monsieur Fernand Boden
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6426 Projet de loi modifiant a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics ; b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
- Rapporteur: Monsieur Ali Kaes
- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
5. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Roland Schreiner

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, Mme Félicie Weycker, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 juin 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 4 juin 2013 est approuvé.

- 2. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**
- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
 - 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;**
 - 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;**
 - 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Les membres de la Commission procèdent à l'examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat datant du 4 juin 2013. Cet avis a été émis suite aux amendements parlementaires des 2 et 8 mai 2013.

Pour rappel, en date du 2 mai 2013, la commission parlementaire a communiqué au Conseil d'Etat un amendement au projet de loi sous rubrique. En date du 8 mai 2013, elle lui a fait parvenir une version légèrement modifiée de l'amendement du 2 mai 2013. L'amendement en question prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe 8 à l'article 19 du projet. Ce nouveau paragraphe 8 comporte les dérogations par rapport aux exigences des paragraphes 5 et 7 du même article. Donnant suite à une suggestion du Conseil d'Etat, la commission parlementaire y prévoit la possibilité pour les communes de faire aboutir la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général nonobstant l'entrée en vigueur d'un plan directeur sectoriel avant l'aboutissement de cette procédure, même si ce plan comporte des prescriptions imposant des changements du projet communal d'aménagement général.

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le principe de l'amendement. Si la dérogation prévue par rapport au paragraphe 5 ne donne pas lieu à observation de sa part, il note que la commission parlementaire entend restreindre l'effet de la seconde dérogation en ne faisant jouer celle-ci que par rapport à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 7. C'est-à-dire que l'obligation de « *standstill* » prévue par cet alinéa ne devra pas être respectée tant que perdurera le délai accordé à la commune pour aligner son plan d'aménagement général aux prescriptions du plan directeur sectoriel. Par contre, il ne sera pas permis au bourgmestre de délivrer des autorisations de construire, si celles-ci ne sont pas conformes aux exigences du

plan directeur sectoriel. En attendant que le plan d'aménagement général soit rendu conforme aux prescriptions du plan directeur sectoriel, le bourgmestre sera dès lors seul responsable pour veiller à la conformité des permis de construire aux prescriptions du plan directeur sectoriel, peu importe ce que dispose à cet effet le plan d'aménagement général communal.

Alors qu'en vertu de l'article 25 du projet de loi le bourgmestre risque d'engager sa responsabilité pénale en cas de méprise sur les prescriptions du plan directeur sectoriel, la Haute Corporation craint que la prudence ne commande aux responsables communaux de s'abstenir plutôt que de risquer une condamnation pénale en cas de délivrance d'une autorisation de construire non conforme aux exigences du plan directeur sectoriel. Dans ces conditions, elle se demande s'il ne serait pas préférable de faire déroger les dispositions du nouveau paragraphe 8 à l'ensemble des exigences du paragraphe 7 et propose le libellé suivant :

« Au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est intervenu avant la date de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut mener à bonne fin la procédure d'adoption de ce plan d'aménagement général par dérogation aux dispositions du paragraphe 5 et du paragraphe 7. Dans ce cas, la commune doit assurer la mise en conformité de son plan d'aménagement général avec le plan directeur sectoriel conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004, en respectant à cet effet un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel. »

Suite à un bref échange de vues, la Commission décide de ne pas suivre cette proposition, étant donné que les craintes du Conseil d'Etat ne se justifient plus au regard de la décision prise au cours de la réunion du 17 avril 2013 de modifier également la teneur de l'article 25 du projet de loi.

*

Les membres de la Commission chargent Monsieur le Rapporteur de rédiger son projet de rapport en vue de son adoption lors de la réunion du 3 juillet prochain.

3. 6532 Projet de loi

- 1. portant approbation de l'accord dénommé « Abkommen zwischen der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und der Bundesrepublik Deutschland über die Gewährung eines Finanzierungsanteiles für den Ausbau der Eisenbahnverbindung Trier-Luxemburg im Abschnitt zwischen dem Bahnhof Igel und der Betriebsstelle Igel-West », signé à Luxembourg le 29 octobre 2012;**
- 2. sur la participation de l'Etat luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire allemand entre Igel et Igel-West**

Monsieur le Président-Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire 6532². Suite à une légère modification rédactionnelle, ce projet est adopté à l'unanimité des membres présents.

La Commission propose le modèle n°1 pour les débats en séance publique.

4. 6426 Projet de loi modifiant a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics ; b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics

Les membres de la Commission poursuivent l'examen du projet de loi sous rubrique, examen entamé au cours de la réunion du 22 mai dernier. Informés d'un entretien informel que les responsables du Ministère ont eu avec le Conseil d'Etat, les membres de la Commission décident de revenir sur certaines des décisions prises au cours de ladite réunion et de retenir ce qui suit :

- la Commission confirme sa décision de supprimer la référence à l'article 11^{ter} dans l'article 9 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et donc de biffer l'article 5 du projet de loi, devenu superfétatoire ;
- pour rappel, le Conseil d'Etat estime que les opérateurs de transports publics n'ont pas qualité d'agir pour le recouvrement des amendes, car la sanction administrative est un acte de puissance publique et ne relève pas des rapports contractuels entre transporteur et voyageur. Il est finalement décidé que les opérateurs de transports publics continueront à recouvrer les amendes, mais qu'ils le feront au nom du ministre. De ce fait, le libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 11^{ter} de la loi précitée du 19 juin 2009 est finalement retenu, sauf à maintenir l'expression « *valable au début de son voyage* ». La commission parlementaire ne rejoint en effet pas l'avis du Conseil d'Etat selon lequel l'exigence d'un titre de transport valide au début du voyage est inutile. Elle est au contraire d'avis que la référence au début du voyage a une justification importante et doit être gardée dans le texte. Il s'agit du cas particulier des tickets sms : le client qui fait usage de ce type de ticket doit le valider dès son entrée dans le bus ou dans le train et non pas seulement au moment où il se rend compte qu'un contrôle de tickets est en train d'être fait. De ce fait, l'article 5 du projet de loi (article 6 initial) sera amendé et se lira comme suit :

Art. 5.- *Il est inséré un nouveau Chapitre III à la suite de l'article 11 de la loi du 19 juin 2009 précitée de la teneur suivante :*

« Chapitre III – Règles concernant le contrôle des titres de transport »

Art. 11bis.- *Les agents visés à l'article 4 sont chargés du contrôle des titres de transport dans les services de transports publics.*

Art. 11ter.- *1. Tout usager des transports publics doit se munir d'un titre de transport valable au début de son voyage.*

L'usager qui ne peut pas présenter de titre de transport valide à la demande de l'agent est tenu de payer une amende administrative de 150 euros.

Si l'usager présente un titre de transport contrefait, manipulé ou non valide, l'agent peut retenir ce titre.

2. L'agent est autorisé à contrôler l'identité de l'usager et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité ainsi qu'à se faire fournir l'adresse de l'usager en question.

3. L'agent dresse un rapport dans lequel il constate l'identité de l'usager des transports publics, le transport concerné, l'absence de titre de transport valide, le paiement de l'amende ou le défaut de paiement de l'amende et la rétention du titre de voyage présenté. Le contrôle d'identité fait également l'objet de ce rapport, conformément à l'article 6.

4. Le rapport est transmis au ministre. »

- étant donné que la Commission a finalement choisi de retenir le texte du Conseil d'Etat pour le nouvel article 11^{ter}, elle décide en conséquence de suivre également la Haute

Corporation quant au libellé de l'article 4 du projet de loi et d'y omettre la définition du concept d'opérateurs de transports publics. Ainsi, l'article 4 du projet se lira comme suit :

Art. 4.- *L'article 2 de la loi du 19 juin 2009 précitée est complété par un point h) et un point i) libellés comme suit :*

«h) « titre de transport»: un billet, un abonnement ou une pièce donnant droit au transport gratuit, qui donne à l'usager le droit d'utiliser les services de transport public. Un titre de transport peut être édité sur un support papier/plastique ou un support électronique.

i) « opérateurs de transports publics » : le Régime Général des Transports Routiers (RGTR), la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL), les Autobus de la Ville de Luxembourg (AVL) et le Syndicat pour le Transport Intercommunal de Personnes dans le Canton d'Esch-sur-Alzette (TICE). »

*

Le Conseil d'Etat sera informé par courrier des modifications apportées au projet de loi sous rubrique.

5. Divers

Monsieur le Président informe qu'une réunion interparlementaire EUFORES (European Forum for Renewable Energy Sources) se tiendra à Dublin les 20 et 21 juin 2013 et que le Bureau de la Chambre a autorisé la participation d'un membre de la majorité et d'un membre de l'opposition. Il prie les personnes intéressées de contacter le service des relations internationales.

La demande du groupe parlementaire LSAP d'organiser une réunion sur le futur sort de la ligne ferroviaire Ettelbruck-Diekirch sera traitée dans les meilleurs délais. Sur proposition de Monsieur le Ministre, il est cependant retenu de patienter jusqu'à ce que les cinq communes concernées aient rendu leurs avis respectifs en la matière.

La Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 19) se tiendra à Varsovie du 11 au 22 novembre 2013. Les membres de la Commission du Développement durable décident de faire la demande afin que deux membres de la majorité et deux membres de l'opposition puissent y assister.

Suite à une question afférente, Monsieur le Ministre informe que le *Mobilitéitspass* (M-Pass) est un abonnement annuel à tarif réduit, destiné aux salariés et commercialisé directement par le *Verkéiersverbond* auprès des entreprises ou des administrations établies sur le territoire du Luxembourg. Lancé en juillet 2009, cet abonnement a pour objectif principal de sensibiliser à la fois les chefs d'entreprises ou d'administrations et les salariés aux transports en commun. Le M-Pass n'est pas en vente libre ; il s'adresse uniquement aux entreprises, associations, ou autres personnes morales, qui achètent les abonnements pour le compte de leur personnel. Des remises de prix plus ou moins importantes sont accordées, en fonction du nombre absolu d'abonnements par entreprise ou en fonction de la part relative du personnel impliqué. En signant une convention M-Pass avec le *Verkéiersverbond*, les entreprises s'engagent à promouvoir les transports en commun et à aborder de manière globale la mobilité de leur personnel.

La prochaine réunion aura lieu le 19 juin 2013.

Luxembourg, le 18 juin 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 02 mai 2013

Ordre du jour :

Visite de Monsieur Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés, de l'Aéroport de Luxembourg - lux-Airport, accompagné de membres de la Commission du Développement durable

Suite à la visite de l'aéroport:

Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 avril 2013

- 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Adoption d'un amendement parlementaire

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Etgen, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Roland Schreiner

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Dany Frank, M. Charles Hurt, M. Tom Weisgerber, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Fernand Brisbois, Directeur général, lux-Airport

M. Daniel Conrardy, Responsable Sécurité et Sûreté, lux-Airport

Mme Veronika Steinmetz, Assistante de direction, lux-Airport

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Bausch, Mme Anne Brasseur, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

Les membres de la Commission du Développement durable décident d'inverser l'ordre du jour de la réunion.

Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 avril 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 17 avril 2013 est approuvé.

- 6124** **Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**
- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
 - 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;**
 - 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;**
 - 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Le Président de la Commission du Développement durable, M. Fernand Boden, présente aux membres de la commission un amendement, pour le détail duquel il est prié de se référer au document intitulé « projet de lettre d'amendement (projet de loi n°6124) », diffusé par courrier électronique le 30 avril 2013.

L'amendement est adopté à la majorité des voix moins deux abstentions (MM. Eugène Berger et Fernand Etgen).

Visite de Monsieur Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés, de l'Aéroport de Luxembourg - lux-Airport, accompagné de membres de la Commission du Développement durable

La délégation parlementaire, conduite par M. Laurent Mosar, a été accueillie à l'Aéroport de Luxembourg par M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures, de M. Fernand Brisbois et M. Tom Weisgerber, respectivement Directeur général et Président du Conseil d'Administration de lux-Airport.

La réunion a débuté par une présentation (pour les détails de laquelle il est prié de se référer au document annexé), au cours de laquelle M. Fernand Brisbois a expliqué les missions, l'organisation et les activités de lux-Airport.

Au-delà de l'exploitation de la nouvelle aérogare (terminal A) et du terminal petits porteurs (terminal B), la société lux-Airport est en charge de :

- l'exploitation du parking souterrain ainsi que de tous les parkings sur le site ;
- l'exploitation du terminal pour l'aviation d'affaires doté d'un salon VIP ;
- l'élaboration et la mise en œuvre du plan global de sécurité et de sûreté de l'Aéroport de Luxembourg ;
- la gestion immobilière de l'Aéroport de Luxembourg.

La société lux-Airport emploie 178 agents de sûreté. Cet effectif est renforcé par 100 agents venant de sociétés externes. Tous ces agents assurent entre autres le contrôle de 95.500 personnes par mois (chiffres de mars 2013), auxquelles s'ajoute le contrôle de quelque 19.000 personnes appartenant au staff de l'aérogare.

La réunion a été suivie d'une visite guidée du terminal A, du centre de contrôle et du "tri-bagages".

Luxembourg, le 2 mai 2013

La Secrétaire,
Carole Cloener

Le Président,
Fernand Boden

Annexe : Présentation lux-Airport



LES RESPONSABILITÉS DE LUX-AIRPORT ><<<<<<<<<<<

- 1** *L'exploitation de la nouvelle aérogare (Terminal A)
et du terminal petits porteurs (Terminal B)*
- 2** *L'exploitation du parking souterrain ainsi que l'exploitation
de tous les parking sur le site aéroportuaire*
- 3** *L'exploitation du terminal pour l'aviation d'affaires,
doté d'une fonction VIP (Terminal d'Aviation Générale)*
- 4** *L'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan global
de sécurité et de sûreté de L'aéroport*
- 5** *La gestion immobilière de l'Aéroport de Luxembourg*



ORGANISATION DE LA SÛRETÉ À L'AÉROPORT DE LUXEMBOURG



DIFFÉRENCE ENTRE SÉCURITÉ & SÛRETÉ

SÛRETÉ (security)



PRÉVENTION D'ACTE INTENTIONNEL (volonté de nuire)

Réglementation visant à protéger contre les actes de malveillance

Exemples: Prise d'otages, explosion de bombes artisanales...

SÉCURITÉ (safety)



PRÉVENTION D'ACTE NON INTENTIONNEL (pas de volonté de nuire)

Réglementation visant à protéger contre les risques d'accident

Exemples: mauvaises conditions météo, visite technique...

DÉFINITION DE LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE

LA SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE EST LA COMBINAISON DE :



**MESURES
& PROCÉDURES**



**MOYENS
HUMAINS**



**MOYENS
MATÉRIELS**

DANS LE BUT DE :

Protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite
(Annexe 17 OACI)

LES PRINCIPAUX TEXTES RÉGLEMENTAIRES ><<<<<<<<<

LES PRINCIPAUX TEXTES RÉGLEMENTAIRES

LE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL DU 18 SEPTEMBRE 2012 PORTANT SUR :



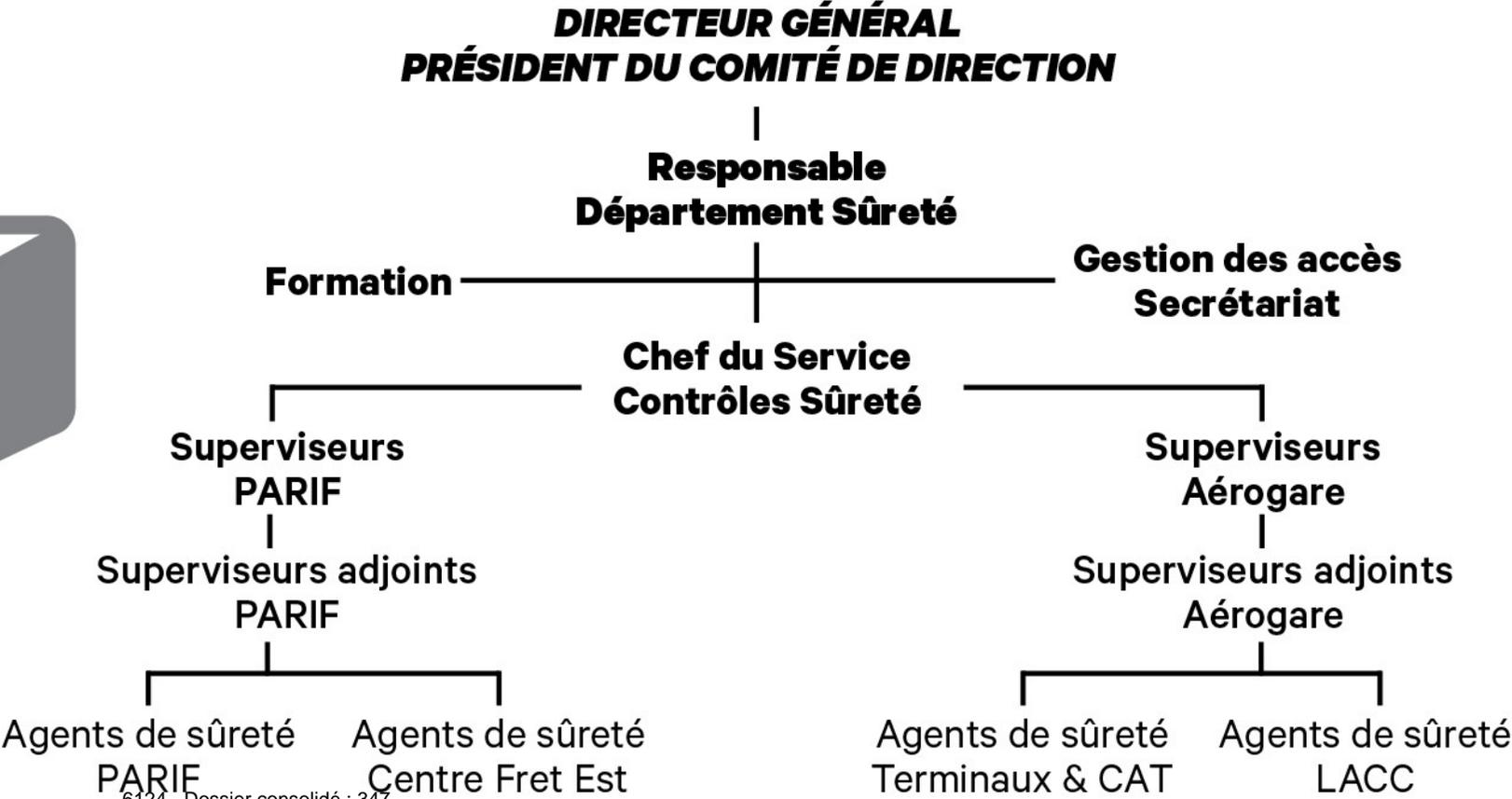
- 1** *les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Luxembourg*
- 2** *les conditions d'accès aux zones de sûreté*
- 3** *le titre de circulation aéroportuaire, le laissez-passer journalier*
- 4** *les contrôles de sûreté applicables*



LES MISSIONS RELATIVES À LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE

ORGANIGRAMME ><<<<<<<<<

DU DÉPARTEMENT SÛRETÉ





LES MISSIONS DU GESTIONNAIRE DE L'AÉROPORT

- 1** *Exécution des missions de sûreté par délégation et sous contrôle de la police grand-ducale (plan de sûreté aéroportuaire)*
- 2** *Délivrance des Titres de Circulation Aéroportuaire et laissez-passer après autorisation de la police grand-ducale*
- 3** *Gestion des postes d'inspection/filtrage de l'aérogare pour les personnes physiques et les bagages*
- 4** *Gestion des points d'accès de l'enceinte aéroportuaire pour les personnes physiques et les véhicules*
- 5** *Gestion de l'inspection/filtrage des fournitures destinées à l'aéroport*





NOMBRES DES AGENTS DE SÛRETÉ ><<<<<<<<

Personnel de sûreté lux-Airport:
178 agents de sûreté

Renforcement par des sociétés externes (pour couvrir les pointes):
± 100 agents de sûreté

>>> TOTAL : ± 300 PERSONNES





LES FORMATIONS ><<<<<<<<<

- 1** Les formations de base
- 2** Les formations complémentaires en radioscopique
- 3** La formation complémentaire en détection de trace d'explosif
- 4** La formation périodique
- 5** La Formation additionnelle "Friendly Security & PMR"



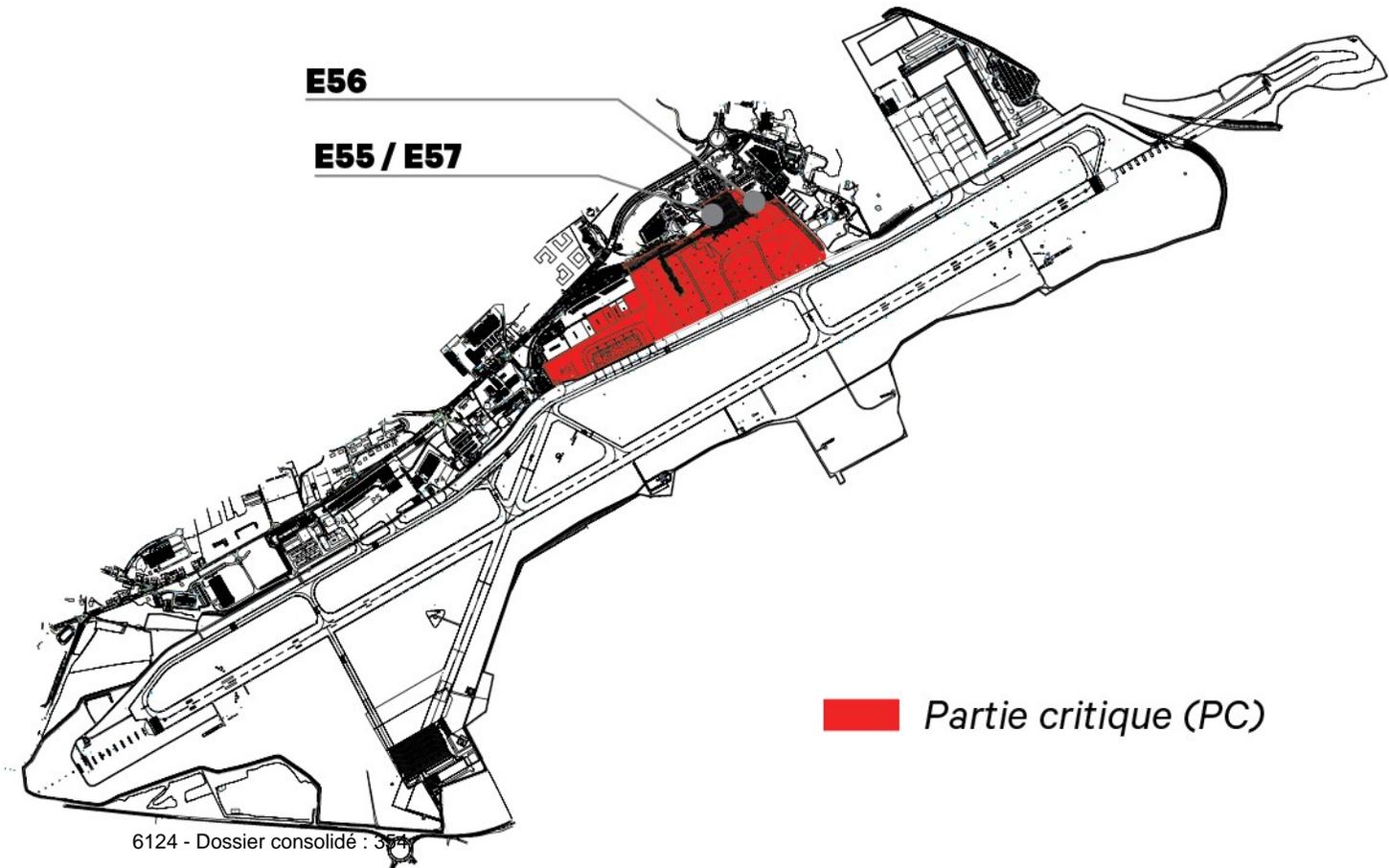


lux
airport



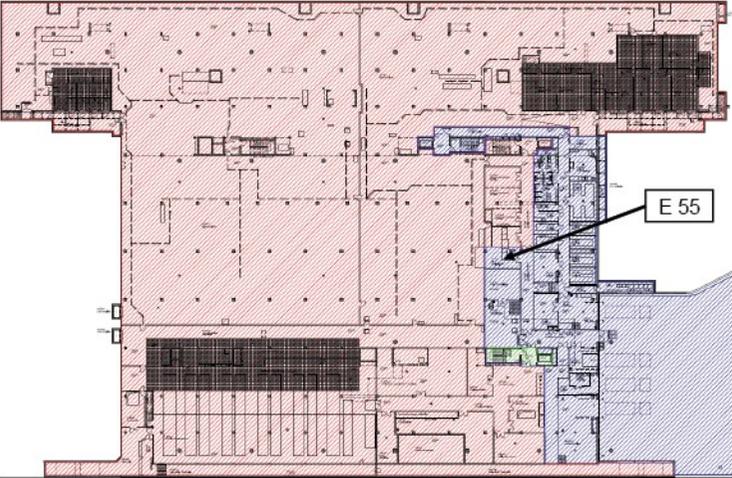
LES POINTS D'ACCÈS ><<<<<<<<<<<

AÉROGARE (PIF) ><<<<<<<<<

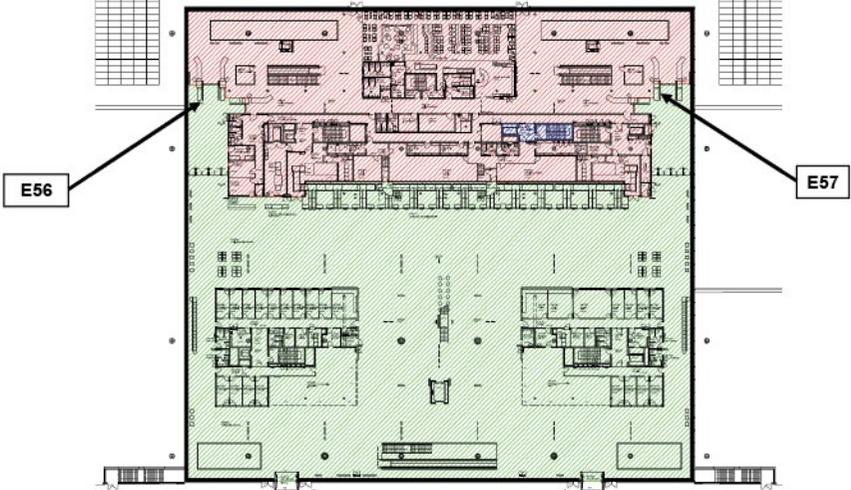


AÉROGARE (PIF) ><<<<<<<<<

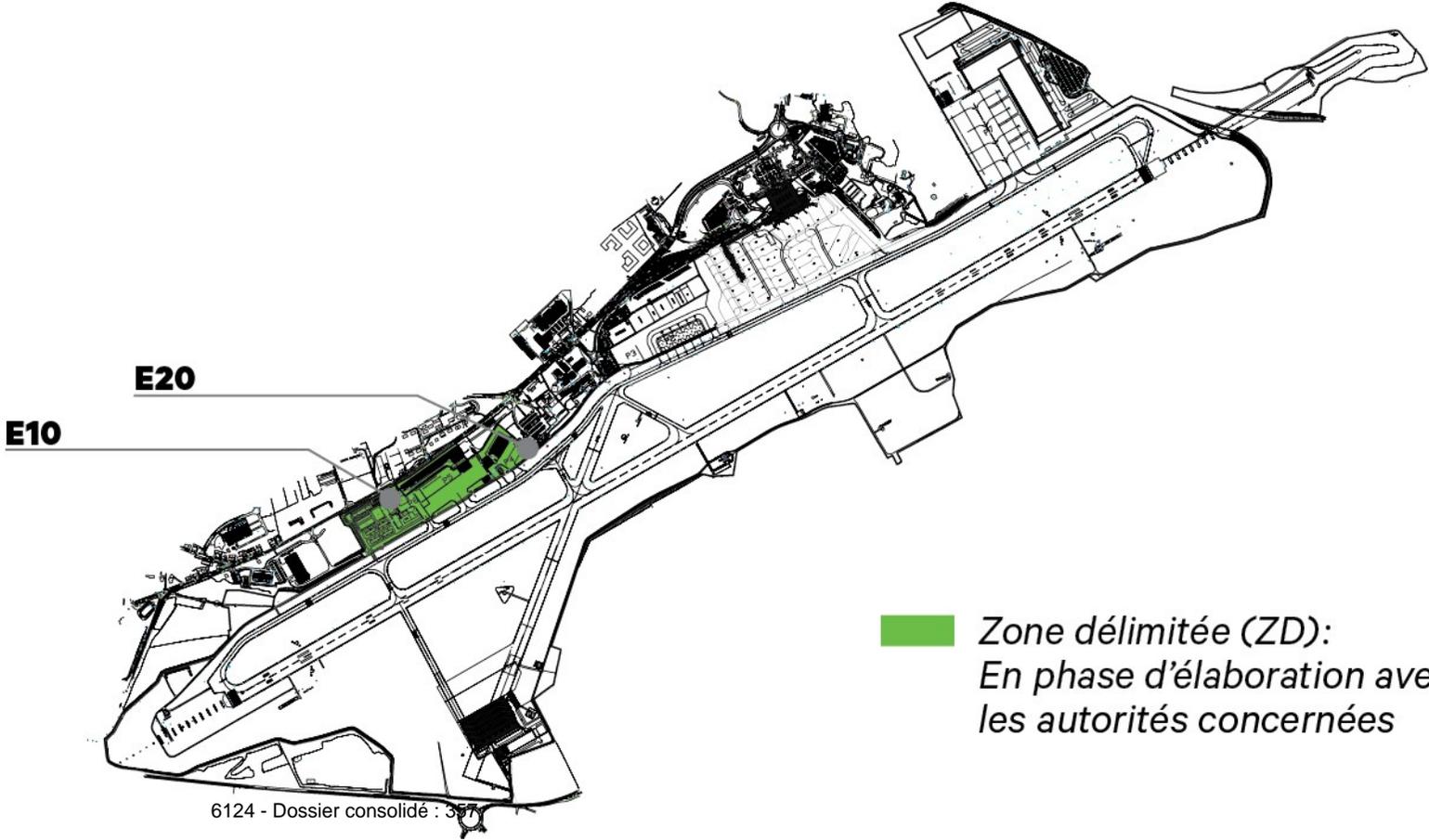
STAFF:



PASSAGERS & STAFF:



ZONE DÉLIMITÉE ><<<<<<<<<





Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 17 avril 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2013
2. 6547 Projet de loi dérogeant temporairement à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
- Désignation d'un rapporteur
3. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Examen du 2ème avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, M. Ali Kaes, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Ben Scheuer

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures
Mme Rachel Moris, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2013 est approuvé.

2. 6547 Projet de loi dérogeant temporairement à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Monsieur Marcel Oberweis est nommé Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

3. 6124 Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Les membres de la commission parlementaire procèdent à l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat datant du 12 mars 2013 et émis suite à la deuxième série d'amendements parlementaires du 17 janvier 2013.

Article 1^{er}

Cet article avait été légèrement remanié afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012. Il trouve dès lors l'accord du Conseil d'Etat et se lira comme suit :

Art. 1.

(1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées :

(a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

(b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;

(d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et

(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Article 2

Le texte de l'article 2 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

Art. 2.

(1) *Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite «le ministre», est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.*

(2) *Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.*

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) *Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.*

(4) *Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur».*

Articles 3 à 7

Ces articles ne soulèvent aucune observation de la part du Conseil d'Etat et se lisent comme suit :

Art. 3.

Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Art. 4.

(1) *La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:*

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
 - les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements ;
 - toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.
- (2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:
- le programme directeur d'aménagement du territoire;
 - les plans directeurs sectoriels ;
 - les plans d'occupation du sol ;
 - les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.
- (3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.
- (4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Art. 5.

- (1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.
- (2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6.

- (1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.
- (2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.
- (3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.
- (4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.
- (5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7.

- (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans

d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Article 8

Ici également, le Conseil d'Etat marque son accord avec la proposition de la commission parlementaire de faire abstraction de la troisième phrase de l'article. L'article 8 se lira donc comme suit :

Art. 8.

Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

Article 9

La nouvelle version de l'article 9 avait, entre autres, pour objectif de transformer en une obligation la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes. Il s'agissait de trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions auxquelles le Ministre ou son délégué devra assister, car il est matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population par commune dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels primaires. Aux yeux du Conseil d'Etat, cette rigueur formelle n'est pas cohérente avec la façon imprécise de la mettre en œuvre. En plus, d'éventuelles divergences politiques entre communes voisines pour exécuter cette obligation plaident contre l'initiative laissée en la matière à la commune la plus diligente. Le Conseil d'Etat estime qu'en pratique il pourrait être renoncé à toute prescription formelle, car le ministre compétent pourrait de sa propre initiative inviter deux ou plusieurs communes à s'associer avec lui pour organiser les réunions en question. Dans la mesure où la commission parlementaire entend persister dans l'approche préconisée, il suggère de transférer l'initiative de la commune au ministre et d'écrire :

« Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes [ou bien: communes] sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune. »

La Commission du Développement durable décide de retenir la formulation proposée par la Haute Corporation. L'article 9 se lira donc comme suit :

Art. 9.

(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel

est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées ; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe (2) sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Article 10

La nouvelle version de l'article 10 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. L'article 10 se lit comme suit :

Art. 10.

(1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe (2). Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au

Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Article 11

Sauf à rappeler qu'il aurait préféré voir associer les communes territorialement concernées par un plan d'occupation du sol à l'élaboration du projet de plan afférent, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à émettre au sujet de l'article sous rubrique, qui se lit comme suit :

Art. 11.

(1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

Article 12

L'article 12 n'appelle aucune observation et se lit comme suit :

Art. 12.

Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Article 13

Le Conseil d'Etat note que le souci de limiter le nombre des réunions d'information est moins présent dans l'article sous rubrique que dans l'article 9. Cette différence tient sans doute à l'étendue territoriale en principe sensiblement moins importante d'un plan d'occupation du sol que celle d'un plan directeur sectoriel. Il constate encore que la commission parlementaire estime que la procédure de consultation du public prévue en relation avec l'élaboration d'un plan d'occupation du sol peut être menée à bonne fin dans un délai de trois mois, délai qu'il avait jugé insuffisant dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012. L'article 13 ne donne pas lieu à d'autres observations et se lit comme suit :

Art. 13.

(1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe (2).

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe (5) en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Article 14

Le texte ne soulève pas d'observation de la part de la Haute Corporation quant au fond. Quant à la forme, il est proposé d'écrire dans la première phrase « *Les plans ... sont déclarés obligatoires ... et publiés au Mémorial* ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition et l'article 14 se lira comme suit :

Art. 14.

(1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Articles 15 à 17

Les articles sous rubrique ne soulèvent pas d'observation de la part de la Haute Corporation et se lisent comme suit :

Art. 15.

(1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe (3).

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16.

(1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe (1).

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17.

(1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Article 18

Le Conseil d'Etat note qu'il subsiste une redondance entre le paragraphe (2) de l'article 18 et la deuxième phrase de son paragraphe (3). En présence de la disposition formant le paragraphe (2), il suffit du libellé suivant pour ce qui est de la deuxième phrase du paragraphe (3) : « Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble ». La Commission donne raison au Conseil d'Etat et l'article 18 se lira donc comme suit :

Art. 18.

(1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe (2), il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision ~~prise par arrêté du Gouvernement en conseil~~ est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Article 19

Le Conseil d'Etat se déclare tout d'abord d'accord avec la nouvelle approche adoptée par la commission parlementaire en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement communal aux plans directeurs sectoriels, qui tiennent largement compte de ses observations antérieures. Il déclare apprécier particulièrement la distinction nette qu'il est prévu de faire entre les prescriptions des plans directeurs sectoriels dont l'effet contraignant oblige les communes à y adapter leurs plans et projets d'aménagement général et particulier dans les conditions de l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et les recommandations que les communes ne sont tenues de prendre en considération que dans la mesure où elles n'entendent pas s'en écarter de manière motivée. La Haute Corporation émet cependant plusieurs remarques critiques à l'égard de l'article 19 :

- le Conseil d'Etat estime qu'en vue de garantir la cohérence souhaitée entre les plans directeurs sectoriels et les instruments légaux de l'aménagement communal, il serait important que les plans directeurs sectoriels aient le même degré de précision que les plans d'aménagement général et particulier des communes, du moins en ce qui concerne leurs prescriptions. Si Monsieur le Ministre ainsi que les membres de la commission parlementaire déclarent comprendre cette remarque du Conseil d'Etat, ils rappellent pourtant que, dans la pratique, il s'avère impossible d'élaborer des projets de plan directeur sectoriel à l'échelle cadastrale pour permettre une superposition d'office et de plein droit aux plans d'aménagement communaux. Pour rappel, il a d'ailleurs été clairement établi que, le cas échéant et s'il éprouve un quelconque doute quant à sa décision, le bourgmestre pourra s'enquérir auprès du Ministère pour recevoir un avis. Au cours de la réunion du 16 janvier 2013, le Ministère s'était d'ailleurs engagé à rédiger une circulaire à destination des communes afin de les informer que le département de l'Aménagement du territoire se tient à leur entière disposition en cas de besoin. Après un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident donc de ne pas apporter de modification au libellé du texte ;
- la Haute Corporation remarque qu'en vertu de l'article 9, paragraphe (6) du projet de loi, les plans directeurs sectoriels n'auraient pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constitueraient des actes administratifs autonomes déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal, qui apparaît donc comme un acte administratif séparé du plan. Dans la mesure où lesdits plans comportent des prescriptions et des recommandations, il semble, de l'avis du Conseil d'Etat, de bon sens de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant. Les membres de la commission parlementaire déclarent comprendre cette remarque de la Haute Corporation et, s'ils ne considèrent pas qu'il est nécessaire de modifier le texte du projet de loi, ils demandent à Monsieur le Rapporteur de faire remarquer, dans le commentaire des articles de son rapport, que les règlements grand-ducaux qui déclareront obligatoires les plans directeurs sectoriels devront expressément préciser les prescriptions qui ont valeur obligatoire car, dans le cas contraire, l'insécurité juridique serait trop importante. Monsieur le Ministre fait savoir que les avant-projets de règlements grand-ducaux déclarant obligatoire les plans directeurs sectoriels sont déjà rédigés dans cet esprit et qu'il y a dans chaque plan une disposition prévoyant expressément lesquels des articles constituent des prescriptions ;
- le Conseil d'Etat rappelle que les communes seront tenues de se conformer aux plans directeurs sectoriels tant en ce qui concerne leur plan d'aménagement général que leurs plans d'aménagement particulier. Or, l'article 19, paragraphe (7) impose une obligation de *standstill* empêchant toute modification de la destination des terrains et des constructions qui serait contraire aux prescriptions du plan directeur sectoriel dont le projet vient d'être déposé dans les communes territorialement concernées. C'est dire que pour avancer, les plans d'aménagement particulier non conformes au projet de plan directeur sectoriel devront être adaptés selon les procédures de modification prévues. En effet, le plan d'aménagement particulier, même dûment approuvé, ne crée en principe pas de droits acquis au bénéfice des promoteurs et maîtres d'ouvrage. Selon la jurisprudence administrative, la mutabilité des plans d'aménagement communaux fait partie de l'essence de ces actes et conduit dès lors à refuser l'existence de droits acquis au profit des intéressés. Dans ces conditions, ce n'est que sous l'effet de l'autorisation de bâtir, décision administrative individuelle, que peuvent naître des droits acquis au profit des intéressés potentiels. La commission parlementaire est d'avis que la situation décrite par le Conseil d'Etat est théoriquement juste mais dans la pratique, peu courante et

limitée à une période très restreinte. Elle est d'avis que cette remarque ne nécessite aucun changement au niveau du texte du projet de loi. Elle tient cependant compte des observations du Conseil d'Etat, notamment sur un plan administratif et soulève la question d'une éventuelle responsabilité civile au titre de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques ;

- le Conseil d'Etat se demande si le simple renvoi au rythme légal de six années prévu par l'article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour aligner les plans d'aménagement communaux aux exigences des plans directeurs sectoriels suffit pour éviter en toute circonstance des cas de rigueur. Tel pourrait en effet être le cas si par exemple à quelques mois de l'aboutissement d'une procédure de modification d'un plan d'aménagement général, la nécessité s'imposerait d'adapter ce plan à un nouveau plan directeur sectoriel. Dans ces conditions, la Haute Corporation se demande s'il est opportun de refaire l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire ou s'il n'y aurait pas plutôt intérêt à prévoir un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général, tout en limitant ce délai par exemple à un an ou deux. Les membres de la Commission procèdent à un bref échange de vues en la matière en se rappelant notamment avoir déjà eu une discussion sur ce point et avoir renoncé à mettre en place une disposition similaire à celle préconisée par la Haute Corporation. Ils conviennent à présent d'amender l'article 19 afin de suivre l'approche du Conseil d'Etat et d'y inscrire une disposition prévoyant, dans certains cas, un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général.

Les membres de la commission parlementaire sont d'avis qu'il est important de définir avec précision dans quelles circonstances une commune bénéficiera de ce délai supplémentaire. Dans ce contexte, le texte de la future loi énoncera un point de départ précis d'application de cette disposition. Ce point de départ sera celui de la décision prise par le conseil communal au sens de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004 qui dispose notamment que « *Le projet d'aménagement général ensemble avec l'étude préparatoire, le rapport de présentation ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est soumis au conseil communal* ». Les membres de la Commission s'interrogent ensuite sur la durée du délai supplémentaire à accorder et, suite à un bref échange de vues, s'accordent pour prévoir un délai de deux ans. Ainsi, la nouvelle disposition pourrait avoir la teneur suivante¹ :

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7), au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

- Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat suggère d'écrire dans la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe (7) « *Cette interdiction est levée si ...* ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Au regard de ce qui précède, l'article 19 se lira dorénavant comme suit :

¹ Note du secrétariat : le libellé définitif de cet amendement parlementaire sera adopté au cours de la réunion du 2 mai 2013.

Art. 19.

(1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7), au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Article 20

Le Conseil d'Etat approuve la simplification du cadre légal proposée par la commission parlementaire qui consiste à appliquer la législation de droit commun en matière d'expropriation également dans le cadre légal de l'aménagement du territoire. Sur le plan rédactionnel, au paragraphe (1), il propose d'écrire : « L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés ... », tandis qu'au paragraphe (2), il suggère d'écrire que « L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions ... » et de remplacer le mot « respectivement » par « et ». La commission parlementaire fait siennes ces suggestions et l'article 20 se lira comme suit :

Art. 20.

(1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Article 21

Cet article n'appelle pas d'observation de la part de la Haute Corporation, sauf à écrire « et des communes territorialement compétentes ». La commission parlementaire fait sienne cette suggestion et l'article 21 se lira comme suit :

Art. 21.

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article :

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes :

1° l'identité et le domicile du propriétaire ;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe (7), l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe (7), point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe (5) sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Article 22

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

Art. 22.

(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.

Article 23

La Commission fait sienne la proposition de la Haute Corporation d'écrire « dix ans ». L'article 23 se lira donc comme suit :

Art. 23.

Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes (2) et (3), sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Article 24

Cet article n'appelle pas d'observation de la part de la Haute Corporation et se lit comme suit :

Art. 24.

(1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Article 25

Pour rappel, le paragraphe (1) de cet article ayant trait aux sanctions pénales a été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en date du 25 juin 2012 :

(1) Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat se demandait si les infractions visées dans ce paragraphe ne devaient pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programme et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. La Haute Corporation supposait que cette manière de lire les dispositions n'avait pas été voulue par les auteurs de l'amendement et proposait le libellé suivant :

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Lors de l'examen de l'avis complémentaire précité du Conseil d'Etat, les responsables du Ministère du Développement durable et des Infrastructures avaient exprimé leur préférence pour inscrire la responsabilité juridique du bourgmestre dans le texte de la loi en reprenant le libellé de l'article 107 de la loi précité du 19 juillet 2004 qui dispose que : « *Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir* ». Les membres de la Commission n'avaient pas suivi la proposition du Ministère et avaient décidé de rédiger le paragraphe (1) en s'inspirant de la proposition de libellé du Conseil d'Etat, sauf à biffer l'expression « *orientations du programme directeur* » et à reformuler le paragraphe de telle sorte que le bourgmestre ne puisse être sanctionné que s'il accorde sciemment une autorisation qu'il n'aurait pas dû accorder.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que nonobstant l'usage du terme « *orientations* » le programme directeur comporte des effets contraignants, car en vertu de l'article 7 du projet de loi, les communes ont l'obligation de concevoir leurs plans d'aménagement général et particulier en conformité avec les orientations du programme directeur. En omettant toute référence au programme directeur dans l'article sous rubrique, le législateur renonce à sanctionner sur le plan pénal des inobservations en la matière. La Haute Corporation constate encore que la commission parlementaire a opté pour une extension explicite au bourgmestre, autorité administrative compétente pour l'autorisation visée, de l'application de la sanction pénale pour autorisation ou exécution de travaux non conformes aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol. Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit là d'une option politique qu'il se dispense de commenter.

Au cours d'un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire confirment leur volonté de ne pas retranscrire le libellé de l'article 107 de la loi de 2004. Ils sont d'avis qu'une telle disposition serait de toute façon superfétatoire, car la législation sur l'aménagement communal comporte les dispositions nécessaires permettant de responsabiliser les bourgmestres. Après avoir tout d'abord envisagé d'amender le texte du paragraphe (1) de l'article 25 en y ajoutant le terme « *sciemment* », ils décident finalement de suivre la proposition du Conseil d'Etat émise dans son avis du 25 septembre 2012.

Ainsi, l'article 25 se lira dorénavant comme suit :

Art. 25.

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7) est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Article 26

L'article 26 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

Art. 26.

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1^{er}, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit :

« Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens ».

Articles 27 et 28 (nouvel article 27)

Les deux articles sous rubrique ont pour objet de modifier la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Si, quant au fond, les modifications prévues ne donnent pas lieu à observation de la part de la Haute Corporation, elle propose pourtant, conformément aux usages de la légistique formelle, de regrouper l'ensemble des modifications qui concernent une seule et même loi dans un seul et même article subdivisé en autant de paragraphes que la loi en question est censée subir de modifications. Aussi faut-il regrouper les articles 27 et 28 en un seul article libellé comme suit :

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

« **Art. 12bis.** ... »

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 17.** ... »

La commission parlementaire fait sienne cette proposition et le nouvel article 27 se lira comme suit :

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

« **Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens. »

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant :

*« **Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent. »*

Article 29 (nouvel article 28)

L'article sous rubrique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

Art. 28.

A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes « comité interministériel à l'aménagement du territoire » sont remplacés par les termes « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».

Articles 30 à 34 (nouvel article 29)

Ces articles ont pour objet de modifier la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'observation d'ordre légistique concernant les articles 27 et 28 vaut également pour ces articles. Selon le Conseil d'Etat, il y a donc lieu d'écrire :

***Art. 29.** (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant: »*

« (1) On ... »

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

« Avant de ... »

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004 :

*« **Art. 18bis.** Mise en concordance ... »*

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

Avant de statuer ... »

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

*« **Art. 30bis.** Mise en concordance ... »*

Quant à la modification visée par l'article 30, le Conseil d'Etat donne l'avantage à un libellé distinguant plus clairement l'effet des différents instruments légaux de l'aménagement du territoire sur les instruments légaux de l'aménagement communal. Il propose d'écrire : *« (1) On entend ... Cette organisation ... reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire. »*

La Commission du Développement durable fait siennes toutes les propositions du Conseil d'Etat et le nouvel article 29 se lira donc comme suit :

Art. 29. (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.. »

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes ».

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

« Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis. »

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes ».

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

« Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis » .

Article 35 (nouvel article 30)

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit:

Art. 30.

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Article 36 (nouvel article 31)

Cet article comporte les dispositions transitoires nécessaires au maintien en vigueur des instruments de l'aménagement du territoire adoptés sous le régime de la loi du 21 mai 1999 à abroger, voire celle antérieurement en vigueur du 20 mars 1974 ayant porté le même intitulé.

Au paragraphe (1), le Conseil d'Etat propose de remplacer à deux reprises le terme « *existent* » par « *sont en vigueur* ». Par ailleurs, les termes « *restent en vigueur* » qui figurent *in fine* de la première phrase sont à remplacer par « *continuent à produire leurs effets* ». Au paragraphe (2), le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs évoquent l'hypothèse des modifications des plans d'occupation du sol à côté de celle visant les plans d'occupation du sol. A son avis, le plan d'occupation du sol s'applique dans la forme telle que celle-ci résulte du plan originaire, le cas échéant, modifié dans la suite. Dans ces conditions, il faut écrire : « ... les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment ... »

La commission fait siennes toutes ces propositions de modification ; l'article sous rubrique se lira donc comme suit :

Art. 31.

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.

La Haute Corporation estime encore que, dans l'intérêt tant de la sécurité juridique que de la simplification des procédures à respecter, il y aurait intérêt à procéder à une modification des deux plans d'occupation du sol actuellement en vigueur « Aéroport et environs » et « Campus scolaire Tossebiérg », de sorte à y rendre applicable le cadre légal en projet dans les meilleurs délais possibles.

Article 37 (nouvel article 32)

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit:

Art. 32.

La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée « loi du ... concernant l'aménagement du territoire ».

Le Conseil d'Etat recommande également de remplacer l'intitulé du chapitre XI par le libellé « Chapitre XI – Intitulé abrégé ». La Commission fait sienne cette proposition.

Luxembourg, le 29 avril 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 16 janvier 2013 (10h30)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 décembre 2012
2. 6488 Projet de loi relatif à la construction d'un Lycée à Clervaux
- Rapporteur : Monsieur Lucien Clement
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
4. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes (remplaçant M. Marc Spautz), Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Roland Schreiner

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Luc Dhamen, M. Alain Reinert, de l'Administration des bâtiments publics

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 décembre 2012

Le projet de procès-verbal de la réunion du 20 décembre 2012 est adopté.

2. 6488 Projet de loi relatif à la construction d'un Lycée à Clervaux

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent. Quelques modifications purement rédactionnelles sont apportées à la version initiale du texte.

Suite à l'exposé de Monsieur le Rapporteur et à un bref échange de vues, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents, qui retiennent le modèle n°1 de temps de parole pour les débats en séance plénière.

3. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

Les membres de la Commission examinent le projet de lettre d'amendement dans sa version publiée le 10 janvier 2013 (courrier électronique n°118916). Cette version résulte des décisions prises au cours des réunions des 24 octobre (10h30 et 14h00), 8 novembre, 26 novembre et 10 décembre 2012.

Les responsables du Ministère expriment le souhait de réexaminer le libellé des paragraphes (7) et (8) de l'article 19 du projet de loi. Pour mémoire, au cours de la réunion du 10 décembre dernier, il a été convenu de donner la teneur suivante à ces deux paragraphes :

« (7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions.

(8) Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe (7).

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

De l'avis de Monsieur le Ministre, le libellé de ces deux paragraphes pose problème et doit être rediscuté.

*

Le paragraphe (7) établit le principe selon lequel il est interdit d'autoriser toute construction qui serait contraire aux prescriptions d'un projet de plan directeur sectoriel à partir du moment où ledit projet de plan est déposé à la maison communale jusqu'au moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. De l'avis de Monsieur le Ministre, le libellé actuel du paragraphe (7) pose cependant problème en ce sens qu'il ne couvre pas la période entre le moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et le moment où il est effectivement transposé dans le plan d'aménagement général ou dans le plan d'aménagement particulier d'une commune. Afin de s'assurer qu'aucune construction ne puisse être autorisée pendant cette période, Monsieur le Ministre propose de compléter le paragraphe (7) et de le libeller comme suit :

*« (7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du projet de plan **ou du plan déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, sauf si le projet de plan ou le plan déclaré obligatoire en dispose autrement.** Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.*

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions. »

La commission parlementaire exprime certains doutes quant à la proposition de Monsieur le Ministre :

- un membre de la Commission estime qu'un tel ajout n'est pas du tout anodin et aurait pour conséquence potentielle de soumettre le bourgmestre à des sanctions pénales. En effet, pour modifier le plan d'aménagement général de sa commune, le bourgmestre est tributaire d'une procédure d'adoption par le conseil communal. Or, l'ajout proposé par le Ministère doit être appréhendé ensemble avec l'article 25, paragraphe (1) du projet de loi qui dispose que « *l'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes autorisant ou effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement* ». Cela signifie qu'un bourgmestre qui, pour une raison ou pour une autre ne parvient pas à recueillir la majorité pour transposer les orientations du programme directeur, les prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou les dispositions d'un plan d'occupation du sol dans son plan d'aménagement général, en est pénalement responsable ;

- un autre membre de la Commission est d'avis que le souci exprimé par Monsieur le Ministre n'est pas fondé, étant donné que le texte actuel du projet de loi prévoit d'ores et déjà qu'il est interdit d'autoriser toute construction contraire aux prescriptions d'un projet de plan directeur sectoriel à partir du moment où ledit projet de plan est déposé à la maison communale. Selon lui, cette interdiction couvre *a fortiori* également la période postérieure au moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Monsieur le Ministre réagit à cette intervention en rappelant que la teneur d'un projet de plan directeur sectoriel n'est pas nécessairement la même que celle du plan définitif, étant donné que la procédure prévue implique que des changements puissent y être apportés. Or, le texte actuel ne couvre que la phase du projet de plan. Dès lors, lorsque le projet de plan est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, le texte ne s'applique théoriquement plus.

Après un bref échange de vues et dans un souci de compromis, il est finalement décidé de ne pas retenir le libellé proposé par le Ministère, mais de procéder aux modifications suivantes :

- au paragraphe (7) de l'article 19, l'expression « du plan ou » est ajoutée à deux occurrences et ledit paragraphe aura la teneur suivante :
*« (7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.
Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan. »*
- au paragraphe (1) de l'article 25, l'expression « des orientations du programme directeur » est biffée, car trop vague et sujette à des divergences potentielles d'interprétation. En conséquence, ce paragraphe se lira comme suit :
« (1) L'inobservation ~~des orientations du programme directeur~~, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes autorisant ou effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7), est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement. »

*

Le paragraphe (8) concerne la vérification de la conformité des travaux envisagés ou entrepris aux dispositions du plan ou projet de plan directeur sectoriel. Pour rappel, au cours de la réunion du 26 novembre 2012, il avait été décidé, sur proposition des responsables du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, de charger le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions de vérifier la conformité de ces travaux. Depuis lors, les responsables gouvernementaux se sont cependant rendu compte des difficultés d'applicabilité pratique qu'une telle décision allait engendrer ; ils sont arrivés à la conclusion que le libellé initialement retenu risquait de provoquer un blocage important de l'activité de construction dans le pays, en ce sens que le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions devrait concrètement faire face à des centaines de demandes de vérification de la conformité des autorisations de bâtir.

Il est donc décidé de reconsidérer la teneur du paragraphe (8). Dans ce contexte, deux options sont envisagées :

- la première option est de purement et simplement biffer le paragraphe (8). En effet, de l'avis de plusieurs intervenants, ce paragraphe est superfétatoire car, grâce à la technique informatique et à la cartographie disponibles, il ne devrait pas être compliqué pour un bourgmestre de s'assurer de la conformité d'une autorisation de construire aux dispositions du plan ou projet de plan directeur sectoriel. Le cas échéant et s'il éprouve un quelconque doute quant à sa décision, le bourgmestre pourra de toute façon s'enquérir auprès du Ministère pour recevoir un avis, sans que cette demande d'informations ne nécessite un paragraphe *ad hoc* dans le texte de loi ;
- d'autres intervenants plaident pour maintenir, en l'amendant, le paragraphe (8). Ils proposent de charger le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions de vérifier, sur demande de la commune, la conformité de ces travaux. C'est en effet le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions qui est le plus à même de fournir les informations cartographiques nécessaires à la commune. D'une part, pour se sécuriser par rapport aux risques de sanctions pénales encourues et, d'autre part, en cas d'hésitation quant à l'interprétation à donner à la cartographie, les responsables communaux qui le souhaitent doivent pouvoir bénéficier d'un support logistique de la part du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Le cas échéant, elles obtiendraient une information certifiée et pourraient s'y référer en cas de besoin. Le nouveau libellé du paragraphe (8) pourrait, dans ce contexte, être le suivant :
« (8) Le ministre informe, sur demande de la commune, si les travaux envisagés ou entrepris se situent à l'intérieur d'un zonage grevé d'une servitude visée au paragraphe qui précède.
Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. »

Suite à un bref échange de vues, il est finalement décidé de biffer le paragraphe (8) de l'article 19. Parallèlement, le Ministère se chargera de rédiger une circulaire à destination des communes afin de les informer que le département de l'Aménagement du territoire se tient à leur entière disposition en cas de besoin.

*

Il est en outre procédé à quelques modifications mineures et purement rédactionnelles.

Les membres de la commission parlementaire adoptent ensuite le projet de lettre d'amendement tel qu'il est repris en annexe du présent procès-verbal. Ce courrier sera envoyé au Conseil d'Etat dans les plus brefs délais.

Luxembourg, le 28 janvier 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

ANNEXE

Lettre d'amendement au projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Remarques préliminaires

La Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi sous rubrique. Pour rappel, dans l'avis complémentaire précité, la Haute Corporation avait constaté que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Elle s'était donc demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi totalement nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état.

Le nouveau texte proposé par la Commission comporte donc les innovations proposées par le projet de loi, les dispositions laissées en l'état, ainsi que des dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires.

Sur le plan de la procédure législative et pour parvenir à cette fin, la commission parlementaire propose un amendement unique consistant dans le remplacement du texte coordonné et amendé (version du 25 juin 2012, doc. parl. 6124¹⁰). Le nouveau texte figure ci-après en tant qu'amendement unique. Dans la suite, la Commission du Développement durable procède de manière détaillée au commentaire des articles nouveaux en indiquant l'évolution du texte depuis le projet de loi initial, en mettant notamment en évidence les propositions du Conseil d'Etat retenues par la Commission (qui sont soulignées), ainsi que les modifications proposées par le nouveau train d'amendements parlementaires (qui sont soulignées et en gras).

La commission parlementaire souhaite encore rendre le Conseil d'Etat attentif au fait que l'agencement des articles modificatifs a été légèrement modifié par rapport à la version soumise au Conseil d'Etat en date du 25 juin 2012, étant donné que le traité de légistique formelle de M. Marc Besch conseille (page 83) « *de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien* ».

Pour finir et concernant les références à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire appelée à remplacer la loi de 1999, la Commission du Développement durable précise qu'elle a décidé de faire l'économie d'amendements y afférents, puisque, dans un avis précédent¹, le Conseil d'Etat avait estimé que « *Etant donné que les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur de nouveaux textes, elles n'ont pas besoin d'être adaptées explicitement lorsque l'acte*

¹ Avis complémentaire du Conseil d'Etat concernant le projet de loi devenu la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets (doc. parl. 6288⁸).

auquel elles se réfèrent est remplacé, à condition bien évidemment qu'elles continuent de garder leur pertinence et trouvent un corollaire dans le texte du nouvel acte ».

*

Amendement unique

Le projet de loi, appelé à remplacer la loi modifiée du 21 mai 1999 dans son intégralité, aura dorénavant la teneur suivante :

Projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant :

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

CHAPITRE I : DEFINITIONS, OBJECTIFS ET MOYENS

Art. 1.

(1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées :

(a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

(b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;

(d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et

(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

~~*(3) Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain.*~~

Art. 2.

(1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite «le ministre», est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa

mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure ~~intercommunale~~, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure ~~intercommunale~~, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur».

Art. 3.

Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.

Art. 4.

(1) La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements ;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels ;
- les plans d'occupation du sol ;
- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

CHAPITRE II : PROGRAMME DIRECTEUR D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Art. 5.

(1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6.

(1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7.

(1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

CHAPITRE III : PLANS DIRECTEURS SECTORIELS

Art. 8.

Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. La partie

graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Art. 9.

(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. **L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.**

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Art. 10.

(1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure alléguée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur

sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

CHAPITRE IV : PLANS D'OCCUPATION DU SOL

Art. 11.

(1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

Art. 12.

Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Art. 13.

(1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le

dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2 du présent article.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14.

(1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi

Art. 15.

(1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure alléguée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de

synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16.

(1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe (1).

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17.

(1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18.

(1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

CHAPITRE V : EFFETS DU PLAN DIRECTEUR SECTORIEL ET DU PLAN D'OCCUPATION DU SOL

Art. 19.

(1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont **des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.**

(4) Les **recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération** lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, **tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.**

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter **le** plan ou projet de plan d'aménagement **général ou particulier** à ces dispositions **dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.**

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

CHAPITRE VI : MISE EN OEUVRE DU PLAN DIRECTEUR SECTORIEL ET DU PLAN D'OCCUPATION DU SOL

Section 1: Expropriation

Art. 20.

(1) L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14. de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

(2) L'expropriation est poursuivie conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.

(3) Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

(4) Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.

Section 2 : Droit de préemption

Art. 21.

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat **et des communes, en ce qui concerne leur territoire** en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article :

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes :

1° l'identité et le domicile du propriétaire ;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3 : Indemnités

Art. 22.

(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. de la présente loi.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 visé au point 1 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble.

Art. 23.

Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix années un an après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. refus de l'autorisation de bâtir motivé par l'interdiction d'un plan déclaré obligatoire est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire. Pour l'action en indemnité prévue au point 3 de l'article 21 de la présente loi, le délai est fixé à quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal visé au point 1 de ce même article.

CHAPITRE VII : ORGANES D'AMENAGEMENT

Art. 24.

(1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

CHAPITRE VIII : SANCTIONS PENALES

Art. 25.

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes autorisant ou effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7), est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles ~~16~~ **17** et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

CHAPITRE IX : DISPOSITIONS MODIFICATIVES ET ABROGATOIRES

Art. 26.

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1^{er}, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit :

« Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens ».

Art. 27.

Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« **Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens. »

Art. 28.

L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent. »

Art. 29.

A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes « comité interministériel à l'aménagement du territoire » sont remplacés par les termes « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».

Art. 30.

L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :

« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et **recommandations** des plans directeurs sectoriels et les **dispositions des** plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire. »

Art. 31.

L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.~~

~~**Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.**~~ »

Art. 32.

Il est inséré un article 18bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004, libellé comme suit :

Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Art. 33.

L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.»

Art. 34.

Il est inséré un article 30bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004, libellé comme suit :

Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Art. 35.

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

CHAPITRE X : DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 36.

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol ainsi que les modifications des plans d'occupation du sol qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.

CHAPITRE XI : DISPOSITION SPECIALE

Art. 37.

La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée « loi du ... concernant l'aménagement du territoire ».

*

Commentaire de l'amendement unique

Ad intitulé

La nouvelle version de l'intitulé se borne à inverser l'ordre des lois que le projet de loi entend modifier, et ceci en écho à la remarque faite sous le point « Remarques préliminaires » dans l'optique de procéder aux modifications de plusieurs lois dans l'ordre chronologique de celles-ci.

Ad article 1^{er}

Cet article, qui avait été amendé par la Commission du Développement durable en date du 25 juin 2012, a été légèrement remanié afin de suivre dans leur intégralité les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Il ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 2

Cet article, amendé une première fois par la Commission le 25 juin 2012, a également été légèrement remanié afin :

- d'une part, de suivre la proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire et de ne viser que les « projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière » dans l'intégralité de l'article ;
- d'autre part, de redresser un renvoi au paragraphe (3).

Ad articles 3 à 7

Ici encore, les articles sous rubrique, amendés une première fois par la commission parlementaire, ont été remaniés afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Ils ne suscitent pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 8

Par rapport à la version qu'elle a soumise au Conseil d'Etat par courrier du 25 juin 2012, la Commission du Développement durable se propose d'amender cet article, en en biffant la dernière phrase. Il s'agit en effet d'un double emploi par rapport à l'article précédent et la phrase comporte en outre une incohérence rédactionnelle en ce qu'elle évoque les « options d'aménagement », alors que l'article précédent parle de « mesures d'aménagement ».

Ad article 9

La nouvelle version de l'article 9 suit en partie la proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire sauf en ce qui concerne :

- le paragraphe (3) qui a été amendé afin de transformer la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes en une obligation. Ainsi, la phrase : « *Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes* » devient « *Cette réunion **est** tenue conjointement avec d'autres communes* ». Il s'agit de trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions auxquelles le Ministre ou son délégué devra assister, car il est matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population par commune dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels primaires ;
- le paragraphe (7), dans lequel la Commission décide de ne maintenir que la première phrase et, partant, de supprimer toute référence à l'expropriation, étant donné que la

question de l'expropriation est réglée explicitement à l'article 20, dans une section autonome prévue à cet effet. Il est toujours possible de recourir à l'expropriation, vu que l'exécution des plans est d'utilité publique. De ce fait, la phrase « *L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux...* » devient superfétatoire. (Voir aussi commentaire des articles 14 et 20) ;

- le paragraphe (8), où il est procédé au simple redressement d'un oubli : « *suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme* ».

Ad article 10

La Commission du Développement durable suit les propositions de Conseil d'Etat dans son avis complémentaire. Pour plus de rigueur, la Commission décide en outre de rajouter à l'alinéa 2 du paragraphe (1) le terme « *sectoriel* ».

Ad articles 11 à 13

Les articles sous rubrique, amendés une première fois par la commission parlementaire en juin 2012, ont été remaniés afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire, sauf en ce qui concerne la proposition de porter le délai de la procédure de consultation des communes et du public de trois à quatre mois au paragraphe (5) de l'article 13.

Ad article 14

Par analogie à la décision prise à l'endroit de l'article 9, la Commission décide de reformuler le paragraphe (2) de l'article 14 et de supprimer toute référence à l'expropriation, étant donné que cette question est réglée explicitement à l'article 20, dans une section autonome prévue à cet effet. Il est toujours possible de recourir à l'expropriation, étant donné que l'exécution des plans est d'utilité publique. De ce fait, la phrase « *L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux...* » devient superfétatoire.

Ad article 15

Cet article, qui avait été amendé par la Commission du Développement durable, a été légèrement remanié afin de suivre la proposition du Conseil d'Etat émise dans son avis complémentaire. En outre, l'expression « de la présente loi » y est biffée à l'endroit du paragraphe (2). L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 16

Il est procédé à des amendements techniques, qui visent à redresser des erreurs rédactionnelles, ainsi qu'à supprimer la référence « à la présente loi ».

Ad article 17

Cet article reste inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Ad article 18

Le libellé de l'article sous rubrique reste inchangé par rapport à la version soumise au Conseil d'Etat en date du 25 juin 2012, libellé qui n'avait soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Ad article 19

Par rapport à la version soumise au Conseil d'Etat en date du 25 juin 2012, la commission parlementaire a procédé aux modifications suivantes concernant l'article sous rubrique :

- le paragraphe (1) reste inchangé et ne suscite pas de commentaire supplémentaire ;
- le nouveau libellé du paragraphe (2) suit une proposition du Conseil d'Etat. Son objet est de différencier deux types de dispositions pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels. Le premier type contient des dispositions contraignantes, alors que le deuxième ne contient pas de dispositions obligatoires ;
- le nouveau libellé du paragraphe (3) a pour but de préciser que les prescriptions sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes ;
- le paragraphe (4) est supprimé ;
- le nouveau libellé du nouveau paragraphe (4) (ancien paragraphe (5)) dispose que les recommandations ne définissent pas des résultats à atteindre obligatoirement, mais les communes doivent en tenir compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement communaux. Lorsque les communes souhaitent s'en écarter, elles argumentent et motivent leur choix dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions peut refuser la motivation de ne pas prendre une recommandation en considération s'il ne la juge pas justifiée ;
- le nouveau libellé du nouveau paragraphe (5) (ancien paragraphe (6)) suit en partie les propositions du Conseil d'Etat. Les amendements supplémentaires se bornent à apporter des clarifications rédactionnelles ;
- un nouveau paragraphe (6) est ajouté afin de prévoir que si les communes ne se sont pas conformées, endéans la cadence de six années prévue à l'article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004, aux prescriptions du plan directeur sectoriel, les plans ou projets de plan d'aménagement communaux sont modifiés de plein droit s'ils ne sont pas compatibles avec ces plans ;
- en ce qui concerne le paragraphe (7), la Commission décide de retranscrire, en l'adaptant au cas des plans directeurs sectoriels, le libellé de l'article 16 relatif aux plans d'occupation du sol.

Ad article 20

Conformément aux décisions prises à l'endroit des articles 9 et 14, la commission parlementaire décide de reformuler l'article 20, afin d'y supprimer toute disposition spécifique quant à la procédure de l'expropriation, et renvoie à la loi du 15 mars 1979 sur

l'expropriation, respectivement à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Ceci est tout d'abord souhaitable pour des raisons de simplification administrative, mais est également nécessaire, car la procédure prévue jusque-là dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est incohérente avec la procédure prévue dans la loi précitée du 15 mars 1979, respectivement la loi précitée du 16 août 1967. En effet, alors que les deux lois précitées ne prévoient qu'un seul arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique, l'approbation du plan parcellaire et l'approbation du tableau des emprises, la loi initiale du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit un règlement grand-ducal pour le plan parcellaire et le tableau des emprises (appelé dans ce cas « liste des propriétaires »), ainsi qu'un arrêté grand-ducal constatant que la prise de possession immédiate des fonds immobiliers est requise. Il y a donc lieu de redresser cette incohérence afin de n'avoir qu'une seule procédure d'expropriation, notamment en vue d'avoir une base légale transparente, cohérente et harmonisée.

Ad article 21

La Commission du Développement durable décide de maintenir l'article sous rubrique dans sa version du 25 juin 2012, sauf à y ajouter l'expression « *et des communes, en ce qui concerne leur territoire* » à l'endroit du paragraphe (1), afin de corriger une omission.

Ad article 22

L'article sous rubrique reste inchangé quant au fond, mais il est amendé quant à la forme pour les raisons suivantes :

- le paragraphe (1) est modifié afin de redresser une erreur de technique légistique en supprimant la référence « de la présente loi » ;
- le paragraphe (3) est modifié afin de redresser une erreur de renvoi. En effet, le renvoi vise le plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol qui a été rendu obligatoire par les dispositions de l'article 9 ou 14. En outre, il importe de préciser qu'il s'agit de travaux qui sont en relation avec le plan d'occupation du sol ou le plan directeur sectoriel, en ajoutant l'expression « travaux y relatifs » ;
- le paragraphe (4) est modifié afin de supprimer les conditions de compétence matérielle et territoriale du tribunal, celles-ci étant de toute façon réglées par le « Nouveau code de procédure civile ».

Ad article 23

L'article 23 reprend, en l'amendant, l'article 22 de la loi modifiée du 21 mai 1999, qu'il n'avait pas été prévu de modifier initialement.

L'amendement pose un principe général que toutes les demandes d'indemnités qui résultent d'une servitude sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Ad article 24

Sauf à remplacer les termes « conseil supérieur » par ceux de « Conseil supérieur », les membres de la Commission ont maintenu cet article inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée de 1999. L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

*

A noter que, suite à la proposition du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, il a été décidé de faire abstraction de l'article 25 actuel de la loi modifiée du 21 mai 1999.

*

Ad article 25

Pour rappel, le paragraphe (1) de cet article ayant trait aux sanctions pénales a été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en juin dernier :

(1) Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se demandait si les infractions visées dans ce paragraphe ne devaient pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. La Haute Corporation supposait que cette manière de lire les dispositions sous examen n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement et proposait le libellé suivant :

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Les membres de la Commission décident de reformuler le paragraphe (1) en s'inspirant de la proposition de libellé du Conseil d'Etat, sauf à biffer l'expression « orientations du programme directeur », afin d'éviter tout flou juridique. En outre, le paragraphe est reformulé de telle sorte que le bourgmestre puisse être sanctionné s'il accorde sciemment une autorisation qu'il n'aurait pas dû accorder. Il est par contre évident que, si cette autorisation est accordée par erreur, le bourgmestre ne pourra pas être sanctionné pénalement.

Pour les autres paragraphes de l'article 25, à part de redresser une erreur de renvoi au paragraphe (3), l'article suit la proposition du Conseil d'Etat et ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad articles 26 à 29

Sauf à remplacer, le cas échéant, la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, la commission parlementaire fait sienne les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Quant au fond, les articles restent inchangés.

Ad article 30

Afin de donner suite aux remarques du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire à l'endroit de l'amendement 21, les membres de la Commission ont amendé l'article sous rubrique, afin de remplacer le terme « orientations » par celui de « recommandations ». Ils y ont en outre apporté encore deux modifications mineures : la première pour des raisons purement stylistiques et la seconde afin de remplacer la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire.

Ad articles 31 et 33

Pour les deux articles sous rubrique, la commission parlementaire fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de faire abstraction de l'alinéa 2 des textes sous examen. En outre, elle décide de :

- remplacer la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire,
- biffer le dernier alinéa de cet article qui est superfétatoire car il apparaît d'ores et déjà à l'endroit de l'article 19, paragraphe (7).

Ad articles 32 et 34

Outre le fait de remplacer la référence à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, les membres de la commission parlementaire suivent intégralement les propositions du Conseil d'Etat.

Ad article 35

Ce nouvel article suit la proposition du Conseil d'Etat d'abroger la loi modifiée du 21 mai 1999 et d'écrire une nouvelle loi ; il ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

Ad article 36

Etant donné que la Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi n°6124, l'article sous rubrique s'avère indispensable afin de mettre en place des dispositions transitoires qui s'imposent.

Le paragraphe (1) prévoit des dispositions permettant que les plans directeurs sectoriels, les plans d'occupation du sol, ainsi que les anciens plans d'aménagement partiel restent en vigueur. D'une manière générale, tous les plans qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur.

Le paragraphe (2) pose le principe général que tout plan d'occupation du sol existant, ainsi que toute modification d'un plan d'occupation du sol existant, est soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier, sauf lorsque le plan d'occupation du sol existant ou la modification d'un plan d'occupation du sol existant, définit des terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable. En effet, le nouvel article 11 paragraphe (2) dispose que le « plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant

des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver. » Dès lors, en ce qui concerne tout nouveau plan d'occupation du sol, celui-ci précise lui-même les prescriptions urbanistiques de manière à jouer le rôle d'un plan d'aménagement particulier actuel. Ainsi, le bourgmestre peut parfaitement délivrer des autorisations de construire en application du seul plan d'occupation du sol, en l'absence d'un plan d'aménagement particulier, car le plan d'occupation du sol contient lui-même les règles d'urbanisme, et notamment des prescriptions dimensionnelles des futures constructions clairement prédéfinies. Or, dans le cadre de plans d'occupation du sol existants, par exemple le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », ceux-ci ne contiennent pas forcément les dispositions urbanistiques spécifiques nécessaires, alors que le plan d'occupation du sol touche également un certain nombre de propriétés privées destinées notamment à l'habitat et à certaines activités économiques, d'où l'intérêt de maintenir l'obligation générale d'établir un PAP pour les POS existants.

Ad article 37

Ce nouvel article prévoit un intitulé abrégé.

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 10 décembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 8 novembre 2012 (réunion jointe) et des 21 et 26 novembre 2012
2. 6493 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques
- Désignation d'un rapporteur
3. 6383 Projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques
- Rapporteur: Monsieur Marc Spautz
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6468 Projet de loi portant réhabilitation du Pont Adolphe à Luxembourg
- Rapporteur: Monsieur Lucien Clement
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
6. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, Mme Anne Brasseur, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Roland Schreiner

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, Mme Josiane Pauly, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. René Biwer, M. Guy Toussin, de l'Administration des ponts et chaussées

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 8 novembre 2012 (réunion jointe) et des 21 et 26 novembre 2012

Les projets de procès-verbal des réunions du 8 et 21 novembre 2012 sont approuvés. Suite à quelques modifications, le projet de procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2012 est également approuvé.

2. 6493 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

Monsieur Marc Spautz est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

3. 6383 Projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

En l'absence de Monsieur le Rapporteur, son remplaçant présente le projet de rapport pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Le projet de rapport ne soulève aucun commentaire et est adopté à l'unanimité des membres présents. Les membres de la commission parlementaire proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance plénière.

Monsieur le Ministre informe que le Ministère du Développement durable et des Infrastructures est en train de finaliser le site Internet qu'il est prévu d'installer et qui sera opérationnel dès l'entrée en vigueur de la loi.

4. 6468 Projet de loi portant réhabilitation du Pont Adolphe à Luxembourg

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Le projet de rapport ne soulève aucun commentaire et est adopté à l'unanimité des membres présents.

Les membres de la commission parlementaire proposent le modèle de temps de parole de base pour les débats en séance plénière.

5. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;

2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;

3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;

4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

Les membres de la Commission du Développement durable procèdent à quelques modifications du projet de procès-verbal de la réunion du 26 novembre dernier. Pour le détail de ces modifications, il est prié de se référer à la version définitive de ce document.

Ils poursuivent ensuite l'examen des articles du projet de loi qui sera appelé à remplacer la loi du 21 mai 1999 dans son intégralité, et ce à partir du nouvel article 22.

Article 22

Cet article, ayant trait au droit à indemnité, avait été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en juin dernier :

Art. 22

(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 de la présente loi.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble. »

Cet article pose le principe général selon lequel les servitudes créées par le biais d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol ne donnent droit à aucune indemnité. Puis, il met en place deux exceptions à ce principe : une atteinte à des droits acquis ainsi qu'une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Après un bref échange de vues, les membres de la Commission décident de maintenir l'article sous rubrique inchangé quant au fond, mais de l'amender quant à la forme pour les raisons suivantes :

- le paragraphe (1) est modifié afin de redresser une erreur de technique législative en

supprimant la référence « de la présente loi » ;

- le paragraphe (3) est modifié afin de redresser une erreur de renvoi. En effet, le renvoi vise le plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol qui a été rendu obligatoire par les dispositions de l'article 9 ou 14. En outre, il importe de préciser qu'il s'agit de travaux qui sont en relation avec le plan d'occupation du sol ou le plan directeur sectoriel, en ajoutant l'expression « travaux y relatifs » ;
- le paragraphe (4) est modifié afin de supprimer les conditions de compétence matérielle et territoriale du tribunal, celles-ci étant de toute façon réglées par le « Nouveau code de procédure civile ».

Compte tenu de ce qui précède, l'article 22 amendé se lira comme suit :

Art. 22

(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. **de la présente loi.**

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire **conformément aux articles 9 et 14 visé au point 1** ou des travaux **y relatifs** exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent. **en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble.**

Article 23

L'article 23 reprend, en l'amendant, l'article 22 de la loi du 21 mai 1999, qu'il n'avait pas été prévu de modifier initialement et dont la teneur est la suivante :

Art. 23

Les demandes d'indemnités sont prescrites un an après le jour où le refus de l'autorisation de bâtir motivé par l'interdiction d'un plan déclaré obligatoire est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire. Pour l'action en indemnité prévue au point 3 de l'article 21 de la présente loi, le délai est fixé à quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal visé au point 1 de ce même article.

L'amendement pose un principe général que toutes les demandes d'indemnités qui résultent d'une servitude sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. Compte tenu de ce qui précède, l'article 23 se lira comme suit :

Art. 23

Les demandes d'indemnités **qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3,** sont prescrites **dix années un an** après le jour où le **plan est déclaré obligatoire**

~~conformément aux articles 9 et 14. refus de l'autorisation de bâtir motivé par l'interdiction d'un plan déclaré obligatoire est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire. Pour l'action en indemnité prévue au point 3 de l'article 21 de la présente loi, le délai est fixé à quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal visé au point 1 de ce même article.~~

Article 24

L'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 24

(1) *Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.*

(2) *Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.*

(3) *Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.*

(4) *La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.*

Sauf à remplacer les termes « conseil supérieur » par ceux de « Conseil supérieur », les membres de la Commission ont maintenu cet article inchangé par rapport à sa version initiale. L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire.

*

A noter que, suite à la proposition du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, il a été décidé de faire abstraction de l'article 25 de la loi du 21 mai 1999.

*

Article 25

Pour rappel, cet article ayant trait aux sanctions pénales avait été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en juin dernier :

Art. 25

(1) *Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.*

(2) *Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.*

(3) Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat avait proposé le libellé suivant :

Art. 25

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

En ce qui concerne les infractions visées au paragraphe (1) de l'article 25, le Conseil d'Etat se demandait si elles ne doivent pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. La Haute Corporation supposait que cette manière de lire les dispositions sous examen n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement.

Au cours de la réunion du 8 novembre dernier, les membres de la commission parlementaire ont, à l'instar du Conseil d'Etat, estimé qu'il fallait éviter que le texte ne puisse être interprété comme s'appliquant également aux responsables communaux. Ils ont notamment fait valoir qu'un bourgmestre ne pourrait être tenu responsable si, pour quelque raison que ce soit, le conseil communal refusait de lui accorder une majorité afin de procéder à la modification voulue des plans d'aménagement communaux. Les responsables du Ministère ont quant à eux rappelé que les cas visés sont ceux où le bourgmestre a accordé une autorisation de construire non conforme aux orientations du programme directeur, aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou aux dispositions d'un plan d'occupation du sol. Ils ont donc estimé que, dans ces cas précis, le bourgmestre devait être responsabilisé.

Ce point précis avait été tenu en suspens. A présent, et sur proposition d'un membre de la Commission, il est décidé de reformuler comme suit le paragraphe (1) : « *L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol **par les personnes autorisant ou effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7**, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.* » De la sorte, le bourgmestre, s'il accorde consciemment une autorisation qu'il n'aurait pas dû

accorder, pourra être sanctionné. Il est par contre évident que, si cette autorisation est accordée par erreur, le bourgmestre ne pourra pas être sanctionné pénalement.

Pour le reste, à part de redresser une erreur de renvoi au paragraphe (3), l'article suit la proposition du Conseil d'Etat et ne suscite pas de commentaire supplémentaire. Il s'ensuit que l'article 25 aura la teneur suivante :

Art. 25

(1) *L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol **par les personnes autorisant ou effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7**, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.*

(2) *Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.*

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) *Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles **16-17** et 18.*

(4) *La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.*

(5) *Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.*

Article 26

Etant donné que la Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi n°6124, l'article sous rubrique s'avère indispensable afin de mettre en place des dispositions transitoires qui s'imposent. Cet article se lira comme suit :

Art. 26

(1) *Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.*

(2) *Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les plans d'occupation du sol ainsi que les modifications des plans d'occupation du sol qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.*

Le paragraphe (1) prévoit des dispositions permettant que les plans directeurs sectoriels, les plans d'occupation du sol, ainsi que les anciens plans d'aménagement partiel restent en vigueur. D'une manière générale, tous les plans qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur.

Le paragraphe (2) pose le principe général que tout plan d'occupation du sol existant, ainsi que toute modification d'un plan d'occupation du sol existant, est soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier, sauf lorsque le plan d'occupation du sol existant ou la modification d'un plan d'occupation du sol existant, définit des terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable. En effet, le nouvel article 11 paragraphe (2) dispose que le « plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver. » Dès lors, en ce qui concerne tout nouveau plan d'occupation du sol, celui-ci précise lui-même les prescriptions urbanistiques de manière à pouvoir jouer le rôle d'un plan d'aménagement particulier actuel. Ainsi, le bourgmestre peut parfaitement délivrer des autorisations de construire en application du seul plan d'occupation du sol, en l'absence d'un plan d'aménagement particulier, car le plan d'occupation du sol contient lui-même les règles d'urbanisme, et notamment des prescriptions dimensionnelles des futures constructions clairement prédéfinies. Or, dans le cadre de plans d'occupation du sol existants, par exemple le plan d'occupation du sol « Aéroport et environs », ceux-ci ne contiennent pas forcément des dispositions urbanistiques spécifiques nécessaires, alors que le plan d'occupation du sol touche également un certain nombre de propriétés privées destinées notamment à l'habitat et à certaines activités économiques, d'où l'intérêt de maintenir l'obligation générale d'établir un PAP pour les POS existants.

Article 27

Au cours de leur réunion du 8 novembre 2012, les membres de la Commission ont réservé le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 27

L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :

*« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et **recommandations** des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »*

Ils décident à présent d'y apporter encore deux modifications mineures : la première pour des raisons purement stylistiques et la seconde afin de remplacer la référence à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire. De la sorte, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 27

L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :

*« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et **recommandations** des plans directeurs sectoriels et les **dispositions des** plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire. »*

Article 28

Au cours de leur réunion du 8 novembre 2012, les membres de la Commission ont réservé le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 28

L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

«Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.*~~

~~*Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »*~~

Outre le fait de remplacer la référence à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, les membres de la commission parlementaire décident de biffer le dernier alinéa de cet article. Il est en effet superfétatoire car il apparaît d'ores et déjà à l'endroit de l'article 19, paragraphe (7). De la sorte, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 28

L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

«Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.*~~

~~***Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes.»***~~

Article 29

Outre le fait de remplacer la référence à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, les membres de la commission parlementaire confirment leur décision du 8 novembre dernier pour ce qui est du libellé de l'article sous rubrique, à savoir :

Art. 29

Il est inséré un article 18bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :

Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en

concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Article 30

Au cours de leur réunion du 8 novembre 2012, les membres de la Commission ont réservé le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 30

L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.~~

~~Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »~~

De la même manière que ci-dessus à l'endroit de l'article 28, les membres de la commission parlementaire décident de :

- remplacer la référence à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire,
- biffer le dernier alinéa de cet article qui est superfétatoire car il apparaît d'ores et déjà à l'endroit de l'article 19, paragraphe (7).

De la sorte, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 30

L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.~~

~~Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »~~

Article 31

Outre le fait de remplacer la référence à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, les membres de la commission parlementaire confirment leur décision du 8 novembre dernier pour ce qui est du libellé de l'article sous rubrique, à savoir :

Art. 31

Il est inséré un article 30bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :

Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

*

A noter que les membres de la Commission du Développement durable n'ont pas retenu la proposition des responsables du Ministère d'insérer deux articles supplémentaires afin de modifier la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

- tout d'abord, il a été proposé de remplacer le texte de l'article 9, paragraphe (2), de la loi du 19 juillet 2004 afin de préciser qu'une mise à jour du PAG s'avère nécessaire si ses dispositions sont contraires à celles des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires. En d'autres termes, la commune est obligée d'adapter son PAG à ces dispositions endéans le délai prévu à cet effet par l'article sous objet (périodicité maximale de six années). Les membres de la Commission ne retiennent pas cette proposition car ils sont d'avis que cette disposition serait superfétatoire et qu'un simple commentaire afférent à l'endroit de l'article 19 du projet de loi est suffisant ;
- ensuite, il a été proposé de remplacer le texte de l'article 29, paragraphe (4), alinéa 4, de la loi du 19 juillet 2004 afin de pouvoir déroger à l'obligation générale de réserver pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, notamment en vue du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». La Commission ne retient pas cette proposition, car elle estime que cette disposition n'est ni opportune, ni à sa place dans le contexte de la modification de la législation relative à l'aménagement du territoire.

*

Articles 32 à 35

Sauf à remplacer, le cas échéant, la référence à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par une référence à la future nouvelle loi concernant

l'aménagement du territoire, les membres de la commission parlementaire confirment leur décision du 8 novembre dernier pour ce qui est du libellé des articles sous rubrique, qui se liront comme suit :

Art. 32

Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

*« **Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.*

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens. »

Art. 33

L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant :

*« **Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent. »*

Art. 34

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1^{er}, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit :

« Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens ».

Art. 35

A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes « comité interministériel à l'aménagement du territoire » sont remplacés par les termes « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».

Article 36

Ce nouvel article prévoit un intitulé abrégé et se lit comme suit :

Art. 36

La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée « loi du ... concernant l'aménagement du territoire ».

Article 37

Ce nouvel article suit la proposition du Conseil d'Etat d'écrire une nouvelle loi et ne suscite pas de commentaire supplémentaire. Il se lit comme suit :

Art. 37

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

*

A la suite de l'examen des articles du projet de loi et dans l'optique de la rédaction de la lettre d'amendements à envoyer au Conseil d'Etat, les membres de la Commission se demandent de quelle manière il conviendra d'adapter les références des anciens articles de la loi de 1999 à la nouvelle future loi concernant l'aménagement du territoire. Il pourrait s'avérer nécessaire d'introduire des amendements supplémentaires au texte de la future loi en vue de garantir un bon ordonnancement juridique et de modifier les références aux articles de la nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire dans tous les textes législatifs où la loi de 1999 est référencée.

6. Divers

Au cours de la prochaine réunion qui aura lieu le 19 décembre prochain à 10h30¹, Monsieur le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures fera le bilan de la 18e Conférence des Parties (COP18) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui a eu lieu du 26 novembre au 7 décembre 2012 à Doha.

Luxembourg, le 7 janvier 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

¹ Note du secrétariat : En raison de la séance publique prévue le 19 décembre à 09h00, la réunion de la Commission du Développement durable a été reportée au 20 décembre 2012 à 10h30.

15



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 novembre 2012 (15h30)
2. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
3. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant M. Roger Negri), M. Camille Gira, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Etgen, Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 novembre 2012 (15h30)

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

- 2. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**
- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
 - 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
 - 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 - 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

Pour rappel, dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat a constaté que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Il s'est donc demandé s'il n'était pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi totalement nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état.

Au cours de leur réunion du 8 novembre dernier, les membres de la commission parlementaire se sont déclarés favorables à cette proposition de la Haute Corporation. Au cours de la présente réunion, ils procèdent donc à l'examen des articles du projet de loi qui sera appelé à remplacer la loi du 21 mai 1999 dans son intégralité.

Article 1^{er}

Cet article, qui avait été amendé par la Commission du Développement durable, a été légèrement remanié afin de suivre, dans leur intégralité, les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Il ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit :

Art. 1.

(1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées :

(a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

(b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;

(d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et

(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

~~*(3) Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain.*~~

Article 2

Cet article, amendé une première fois par la Commission le 25 juin 2012, a également été légèrement remanié afin de suivre la proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire et de ne viser que les « projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière » dans l'intégralité de l'article. Sauf à redresser un renvoi au paragraphe (3), cet article est donc inchangé. Il ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit :

Art. 2.

(1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite « le ministre », est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

*(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article **4**, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un*

rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur».

Articles 3 à 7

Ici encore, les articles sous rubrique, amendés une première fois par la commission parlementaire, ont été remaniés afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire. Ils ne suscitent pas de commentaire et se lisent comme suit :

Art. 3.

Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.

Art. 4.

(1) *La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:*

- *les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;*
- *les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements ;*
- *toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.*

(2) *Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:*

- *le programme directeur d'aménagement du territoire;*
- *les plans directeurs sectoriels ;*
- *les plans d'occupation du sol ;*
- *les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.*

(3) *Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.*

(4) *Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.*

Art. 5

(1) *Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact*

sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6.

(1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7.

(1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Article 8

Lors de sa réunion du 24 octobre dernier, la Commission du Développement durable avait décidé de donner la teneur suivante à l'article 8 :

Art. 8. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Sur proposition des responsables du Ministère, elle décide à présent d'amender cet article, en en biffant la dernière phrase. Il s'agit en effet d'un double emploi par rapport à l'article précédent et la phrase comporte en outre une incohérence rédactionnelle en ce qu'elle

évoque les « options d'aménagement », alors que l'article précédent parle de « mesures d'aménagement ». L'article 8 se lira donc comme suit :

Art. 8. *Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.*

Article 9

Lors de sa réunion du 24 octobre dernier, la Commission du Développement durable avait décidé de donner la teneur suivante à l'article sous rubrique :

Art. 9.

(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

(8) *Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.*

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) *Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.*

Pour rappel, cette version de l'article 9 suivait alors en grande partie la proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire sauf en ce qui concerne le paragraphe (3) qui a été amendé afin de transformer la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes en une obligation. Ainsi, la phrase : « *Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes* » devient « *Cette réunion **est** tenue conjointement avec d'autres communes* ». Il s'agit de trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions auxquelles le Ministre ou son délégué devra assister, car il est matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population par commune dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels primaires.

Il faut également noter qu'en ce qui concerne la publication dans quatre quotidiens prévue au paragraphe (2), il s'agit de la norme pour une publication d'une décision dans la presse, car il y a lieu d'assurer une couverture généralisée de l'information du public. La publication du dépôt du projet de plan directeur sectoriel par voie d'affiches dans les communes concernées n'est quant à elle pas suffisante, car il est probable que de nombreux propriétaires n'habitent pas dans la commune dans laquelle les terrains concernés sont situés. Le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition pour le libellé agencé comme suit : « *...inséré dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg* », car la formule usuelle pour indiquer l'obligation de publication d'une norme ou décision dans la presse (« *insérée dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché* ») n'est pas en conformité avec le droit européen, et notamment avec le principe de la libre prestation de services qui s'applique également aux organes de presse.

La commission parlementaire décide en outre d'amender les paragraphes (7) et (8) de l'article 9. Ainsi :

- au paragraphe (7), elle décide de ne maintenir que la première phrase et, partant, de supprimer toute référence à l'expropriation, étant donné que la question de l'expropriation est réglée explicitement à l'article 20, dans une section autonome prévue à cet effet. Il est toujours possible de recourir à l'expropriation, vu que l'exécution des plans est d'utilité publique. De ce fait, la phrase « *L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux...* » devient superflue. (Voir aussi commentaire des articles 14 et 20) ;
- en ce qui concerne le paragraphe (8), il s'agit du simple redressement d'un oubli : « *suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme* ».

Compte tenu de ce qui précède, l'article 9 amendé se lira comme suit :

Art. 9.

(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Article 10

Lors de sa réunion du 24 octobre dernier, la Commission du Développement durable avait décidé de donner la teneur suivante à l'article sous rubrique :

Art. 10.

(1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

La Commission décide, pour plus de rigueur, de rajouter à l'alinéa 2 du paragraphe (1) le terme « sectoriel » et de libeller comme suit l'article 10 :

Art. 10.

(1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

*Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur **sectoriel** sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.*

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Articles 11 à 13

Les articles sous rubrique, amendés une première fois par la commission parlementaire en juin 2012, ont été remaniés afin de suivre les propositions du Conseil d'Etat émises dans son avis complémentaire, sauf en ce qui concerne la proposition de porter le délai de la procédure de consultation des communes et du public de trois à quatre mois au paragraphe (5) de l'article 13. Ils se lisent comme suit :

Art. 11.

(1) *Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) *Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.*

(3) *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. ~~Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.~~*

Art. 12. *Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.*

Art. 13.

(1) *Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.*

(2) *Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.*

(3) *Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.*

(4) *Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2 du présent article.*

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Article 14

Lors de sa réunion du 24 octobre dernier, la Commission avait réservé la teneur suivante à l'article 14 :

Art. 14.

(1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial. Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds ~~pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi~~

Par analogie à la décision prise à l'endroit de l'article 9, la Commission décide de reformuler le paragraphe (2) de l'article 14 et de supprimer toute référence à l'expropriation, étant donné que cette question est réglée explicitement à l'article 20, dans une section autonome prévue à cet effet. Il est toujours possible de recourir à l'expropriation, étant donné que l'exécution des plans est d'utilité publique. De ce fait, la phrase « L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux... » devient superflue. Ainsi, l'article 14 se lira comme suit :

Art. 14.

(1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial. Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi

Article 15

Cet article, qui avait été amendé par la Commission du Développement durable, a été légèrement remanié lors de la réunion du 24 octobre 2012 afin de suivre la proposition du Conseil d'Etat émise dans son avis complémentaire. Il ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit :

Art. 15.

(1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés. Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Article 16

Lors de sa réunion du 24 octobre dernier, la commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 16 :

Art. 16.

(1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Les responsables du Ministère proposent aux membres de la commission parlementaire de prévoir le même délai pour le plan d'occupation du sol et le plan directeur sectoriel en ce qui concerne la levée de l'interdiction de ne délivrer aucune autorisation de construire qui ne serait pas conforme aux prescriptions du projet de plan et, partant, de remplacer au paragraphe (1) l'expression « *dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné* » par l'expression « *dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné* ». De l'avis du Ministère, il est important de prévoir un délai de cinq ans, car d'un côté il faut suffisamment de temps pour rendre obligatoire les plans d'occupation du sol et les plans directeurs sectoriels, et d'un autre côté, ce délai est logique car il correspond à une période entière de législature, ainsi qu'à ce qui est communément admis en jurisprudence comme étant le maximum que l'on puisse considérer comme un délai raisonnable. Suite à un bref échange de vues et afin de ne pas grever les servitudes, les membres de la Commission décident de ne pas suivre la proposition du Ministère et de maintenir le délai initial de quatre années.

Il est procédé à un amendement, qui vise à redresser une erreur rédactionnelle, ainsi qu'à supprimer la référence « à la présente loi ». De la sorte, l'article se lira comme suit :

Art. 16.

*(1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 ~~de la présente loi~~, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer **de** droit à indemnité.*

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

A noter encore que, de l'avis d'un membre de la Commission, le présent article pourrait à bon escient être transposé à l'endroit de l'article 19 relatif aux effets du plan directeur sectoriel. Pour les discussions relatives à ce point, il est prié de reporter aux pages 15 et suivantes du présent procès-verbal.

Article 17

Cet article reste inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et se lit comme suit :

Art. 17.

(1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Article 18

La commission parlementaire a réservé le libellé suivant à l'article sous rubrique, libellé qui n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre dernier :

Art. 18.

(1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Article 19

Au cours de sa réunion du 8 novembre courant, la commission parlementaire a donné la teneur provisoire suivante à cet article :

Art. 19.

(1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de les transposer dans les parties graphique ou écrite de leur plan d'aménagement général.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan sectoriel modifient de plein droit les plans ou projets de plan d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans.

(7) Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan [ou projet de plan] directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan [ou projet de plan directeur sectoriel]. Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel.

(8) L'interdiction prévue au paragraphe (7) tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9.

Au cours de la présente réunion, le libellé de cet article est modifié comme suit :

- le paragraphe (1) reste inchangé et ne suscite pas de commentaire supplémentaire ;
- le paragraphe (2) reste également inchangé. Son objet est de différencier deux types de dispositions pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels. Le premier type contient des dispositions contraignantes, alors que le deuxième ne contient pas de dispositions obligatoires ;

- le paragraphe (3) se lira dorénavant comme suit : « (3) *Les prescriptions sont **des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s’y conformer au niveau de leurs plan d’aménagement général et plans d’aménagement particulier** ».* Il a pour but de préciser que les prescriptions sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes ;
- le paragraphe (4) reste inchangé. Il dispose que les recommandations ne définissent pas des résultats à atteindre obligatoirement, mais les communes doivent en tenir compte lors de l’élaboration des plans d’aménagement communaux. Lorsque les communes souhaitent s’en écarter, elles argumentent et motivent leur choix dans le cadre du processus d’élaboration de leurs plans d’aménagement communaux. Le ministre ayant l’Intérieur dans ses attributions peut refuser la motivation de ne pas prendre une recommandation en considération s’il ne la juge pas justifiée ;
- en ce qui concerne le paragraphe (5), le Ministère propose de biffer l’expression « *projet de* », afin d’effacer l’obligation pour un projet de PAG ou un projet de PAP d’être compatible avec les prescriptions d’un plan directeur sectoriel. Le Ministère estime en effet qu’il importe peu qu’un simple projet communal soit compatible ou non avec les prescriptions d’un plan directeur sectoriel, étant donné que le seul élément contraignant est que les plans d’aménagement définitifs soient conformes à ces dispositions. Après un bref échange de vues, il est décidé de ne pas suivre cette suggestion et de libeller comme suit le paragraphe (5) : « (5) *Si un projet ou plan d’aménagement général ou un projet ou plan d’aménagement particulier d’une commune s’avère incompatible avec les prescriptions d’un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d’adapter **le** projet ou plan d’aménagement **général ou particulier** à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l’article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain* ». Cette nouvelle version se borne à apporter des clarifications rédactionnelles ;
- la nouvelle version du paragraphe (6) se borne elle aussi à apporter des clarifications rédactionnelles et se lit comme suit : « (6) *A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan **directeur** sectoriel modifient de plein droit **le plan ou projet de plan d’aménagement général et les plans ou projets de plans d’aménagement particulier** dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces **prescriptions** » ;*
- en ce qui concerne le paragraphe (7), et sur proposition d’un membre de la Commission, il est décidé de retranscrire, en l’adaptant au cas des plans directeurs sectoriels, le libellé de l’article 16. Si le paragraphe (1) est retranscrit en l’état, le paragraphe (2) est quant à lui retranscrit en remplaçant le terme « ministre » par l’expression « ministre ayant l’Intérieur dans ses attributions », car ce type de décision est, en l’occurrence, de la compétence du ministre ayant l’Intérieur dans ses attributions et non de la compétence du ministre ayant l’Aménagement du territoire dans ses attributions. De la sorte, le paragraphe (7) se lira comme suit :
(7) A partir du jour où le projet d’un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l’article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous

les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions.

Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

- le paragraphe (8) devient en conséquence superfluetoire et est biffé.

Compte tenu de ce qui précède, l'article 19 se lira comme suit :

Art. 19.

(1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont **des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.**

(4) Les **recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération** lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, **tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.**

(5) Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter **le projet ou plan d'aménagement général ou particulier** à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan **directeur** sectoriel modifient de plein droit **le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier** dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces **prescriptions.**

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux

prescriptions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions.

Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

~~(8) L'interdiction prévue au paragraphe (7) tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9.~~

Article 20

Lors de sa réunion du 8 novembre dernier, la Commission du Développement durable a donné la teneur suivante à l'article 20 :

Art. 20.

(1) L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

(2) L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.

(3) Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

(4) Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.

Conformément aux décisions prises à l'endroit des articles 9 et 14, la commission parlementaire décide de reformuler l'article 20, afin d'y supprimer toute disposition spécifique quant à la procédure de l'expropriation, et renvoie à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation, respectivement à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Ceci est tout d'abord souhaitable pour des raisons de simplification administrative, mais est également nécessaire, car la procédure prévue jusque-là dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est incohérente avec la procédure prévue dans la loi précitée du 15 mars 1979, respectivement la loi précitée du 16 août 1967. En effet, alors que les deux lois précitées ne prévoient qu'un seul arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique, l'approbation du plan parcellaire et l'approbation du tableau des emprises, la loi initiale du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit un règlement grand-ducal pour le

plan parcellaire et le tableau des emprises (appelé dans ce cas « liste des propriétaires »), ainsi qu'un arrêté grand-ducal constatant que la prise de possession immédiate des fonds immobiliers est requise. Il est donc en toute évidence nécessaire de redresser cette incohérence afin de n'avoir qu'une seule procédure d'expropriation, notamment en vue d'avoir une base légale transparente, cohérente et harmonisée. Il résulte de ce qui précède que l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 20.

(1) *L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14. de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.*

(2) *L'expropriation est poursuivie conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.*

(3) Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

(4) Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.

Article 21

Lors de sa réunion du 8 novembre dernier, la Commission a donné la teneur suivante à l'article 21 :

Art. 21.

(1) *Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat **et des communes, en ce qui concerne leur territoire** en vue de la réalisation de leurs objectifs. La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.*

(2) *Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.*

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article :

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes :

1° l'identité et le domicile du propriétaire ;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Les responsables du Ministère proposent de donner un nouveau libellé au paragraphe (2) de l'article sous rubrique, afin de remplacer l'expression « avec précision » par une disposition contenant une échelle déterminée (« au moins à l'échelle 1:50.000 »). Ils sont en effet d'avis que l'expression « avec précision » signifie « à l'échelle cadastrale », ce qui se traduit par une précision de 1:2.500 et mettrait le droit de préemption à l'échec, étant donné que les plans directeurs sectoriels constituent des instruments de planification au niveau national et qu'en toute logique, ceux-ci ne sont pas précisés à l'échelle cadastrale. Le Ministère propose donc d'écrire :

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision au moins à l'échelle de 1:50.000 les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

La Commission du Développement durable décide de ne pas suivre cette proposition et de maintenir l'article sous rubrique dans la version qui a été retenue le 8 novembre dernier, à savoir avec l'ajout de l'expression « et des communes, en ce qui concerne leur territoire » à l'endroit du paragraphe (1).

*

L'examen des articles subséquents sera poursuivi au cours de la réunion du 10 décembre 2012 à 16h00.

Luxembourg, le 5 décembre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 08 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, Mme Claudia Dall'Agnol (remplaçant M. Georges Engel), M. Fernand Etgen, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. **6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**
 1. **la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
 2. **la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
 3. **la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 4. **la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

Les membres de la commission parlementaire poursuivent l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Amendement 21 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'examen des observations de la Haute Corporation émises à l'endroit de l'amendement 21 a déjà été entamé au cours de la réunion du 24 octobre dernier. Il est prié de se reporter au procès-verbal de cette réunion pour toute précision en la matière.

Pour rappel, l'amendement 21 consiste en l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi, dont l'objet principal est de différencier trois types de normes pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels, étant entendu que les plans d'occupation du sol se superposent aux plans et projets d'aménagement général ainsi qu'aux plans et projets d'aménagement particulier des communes qu'ils modifient ainsi de plein droit. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat insiste pour ne garder au niveau des plans directeurs sectoriels que deux instruments : d'une part, les prescriptions qui sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes et, d'autre part, les recommandations sans portée obligatoire pour celles-ci.

Au cours de leur réunion du 24 octobre dernier, les membres de la Commission se sont déclarés d'accord pour suivre l'optique préconisée par le Conseil d'Etat et ne retenir que les deux termes « prescriptions » et « recommandations ». Ils ont en outre décidé de retenir la proposition du Conseil d'Etat de ne pas confier au règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel le soin de fixer aux communes le délai pour adapter leurs plans d'aménagement, mais de renvoyer à la périodicité prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Les responsables du Ministère ont notamment soulevé un problème technique qui naît du fait qu'il s'avère impossible d'élaborer des projets de plan directeur sectoriel à l'échelle cadastrale pour permettre une superposition d'office et de plein droit aux plans d'aménagement communaux. De ce fait, ils ont exprimé la volonté de revenir sur cet article, afin de présenter un nouveau projet de texte pour l'article sous objet.

De l'avis de plusieurs membres de la Commission, le nouveau libellé qu'il convient de donner à l'article 19 de la loi sur l'aménagement du territoire devra, d'une part, se conformer au maximum aux suggestions du Conseil d'Etat et, d'autre part, maintenir la philosophie en vigueur dans la loi actuelle, dont l'article 19 dispose que « **Art. 19.** *Le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans* ».

La Commission du Développement durable est en outre d'avis que, dans le cas d'une prescription qui n'est pas assez précise pour être d'applicabilité directe et qui doit donc être transposée par les communes lors de l'adaptation de leur plan d'aménagement général ou dans le cas d'une recommandation, il revient à l'autorité de tutelle, en l'occurrence le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, d'exercer non seulement un contrôle de légalité, mais également un contrôle d'opportunité, ainsi que l'admet l'actuelle jurisprudence administrative. Si le ministre de tutelle est d'avis que le plan communal n'est pas conforme aux plans directeurs sectoriels, il refusera de l'approuver.

Il convient en outre de retenir ce qui suit :

- un nouveau paragraphe est ajouté afin de prévoir que si les communes ne se sont pas conformées, endéans la cadence de six années prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004, aux prescriptions du plan directeur sectoriel, les plans ou projets de plan d'aménagement communaux sont modifiés de plein droit s'ils ne sont pas compatibles avec ces plans ;
- afin de mettre en place une meilleure sécurité juridique dans l'intérêt du citoyen, il est inséré une limitation à cinq années de l'effet de *stand-still* ;
- la demande du Ministère d'ajouter l'expression « ou projet de plan » à l'endroit du nouveau paragraphe (7) de l'article 19 est laissée en suspens. Monsieur le Ministre tient cependant à informer les membres de la Commission que cet ajout est fondamental pour la cohérence du projet de loi et constitue le seul moyen de ne pas mettre en échec les plans directeurs sectoriels.

Au terme de cet échange de vues, la commission parlementaire décide de réserver le libellé provisoire suivant à cet article :

Art. 21. *L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 19.** 1. *Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.*

2. *Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.*

3. *Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de les transposer dans les parties graphique ou écrite de leur plan d'aménagement général.*

4. *Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.*

5. *Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.*

6. A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan sectoriel modifient de plein droit les plans ou

projets de plan d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans.

7. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan [ou projet de plan] directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan [ou projet de plan directeur sectoriel].

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions » ~~et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel.~~

8. L'interdiction prévue au paragraphe (7) tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9.

*

Amendement 22 portant sur le nouvel article 22 du projet de loi (article 18 initial)

Etant donné que le projet de loi introduit de nouveaux instruments de mise en œuvre des différents plans, il y avait lieu d'adapter l'intitulé du chapitre VI en conséquence. Cette adaptation a été opérée par le biais d'un nouvel article 22, dont le libellé n'appelle aucune observation de la part du Conseil d'Etat :

Art. 22. *L'intitulé du chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :*

« *Chapitre VI : Mise en œuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol* »

*

Amendement 23 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Cet amendement insère un nouvel article dans le projet de loi, article ayant pour objet de compléter le chapitre VI par l'introduction de trois sections régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de préemption, ainsi que le droit aux indemnités. Le nouvel article 23 du projet de loi, dont le libellé n'appelle aucune observation de la part du Conseil d'Etat, se lira comme suit :

Art. 23. *Le chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par de nouvelles sections, libellées comme suit :*

1° *Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20 ayant l'intitulé suivant : « Section 1ère : Expropriation »*

2° *Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20-1 ayant l'intitulé suivant : « Section 2 : Droit de préemption »*

3° *Il est inséré une nouvelle section devant l'article 21 ayant l'intitulé suivant : « Section 3 : Indemnités »*

*

Amendement 24 portant sur le nouvel article 24 du projet de loi (article 19 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 24 du projet de loi :

Art. 24. *L'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 20.** 1. *L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.*

2. *L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.*

3. *Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.*

4. *Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22. »*

Cet amendement prévoit d'accorder aux communes, en ce qui concerne leur territoire, le droit d'expropriation réservé actuellement au seul Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

*

Amendement 25 portant sur le nouvel article 25 du projet de loi (article 20 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 25 du projet de loi :

Art. 25. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit :*

« **Art. 20.-1** 1. *Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.*

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. *Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.*

3. *L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.*

4. *Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article :*

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

5. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

6. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

7. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes :

1° l'identité et le domicile du propriétaire ;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

8. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

9. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le

dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

11. Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe. »

Cet amendement se limite au redressement de quelques erreurs de renvoi. Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Les membres de la commission parlementaire constatent cependant qu'ils ont omis d'ajouter l'expression « et des communes, en ce qui concerne leur territoire » à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 20-1 de la loi de 1999. Un nouvel amendement en ce sens devra dès lors être envoyé au Conseil d'Etat et la nouvelle teneur dudit paragraphe 1^{er} sera :

1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat **et des communes, en ce qui concerne leur territoire** en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

*

Amendement 26 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 26 du projet de loi :

Art. 26. L'article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 21.** 1. N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 de la présente loi.

2. Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

3. L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

4. A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble. »

Cet amendement, qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, se borne à supprimer la référence à l'article 8 de la loi du 21 mai 1999, étant donné que le projet de loi supprime les plans directeurs régionaux.

*

Amendement 27 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 27 prévoit d'écrire « Conseil supérieur » avec une lettre initiale majuscule au mot « conseil ». Cet amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à rappeler que le mot « terme » devrait être mis dans la forme du pluriel. La commission parlementaire fait sienne cette remarque purement rédactionnelle du Conseil d'Etat et le nouvel article 27 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 27. A l'article 23 de la loi précitée du 21 mai 1999 les termes « conseil supérieur » sont remplacés par ceux de « Conseil supérieur ».

*

Amendement 28 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Etant donné que le projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, les syndicats de communes régionaux ne peuvent plus avoir pour mission principale « d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux ». Par le biais de l'amendement 28, la commission parlementaire entend réorienter la mission de ces syndicats qui consistera dorénavant à « œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives ». Ainsi, la commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 29 du projet de loi :

Art. 29. L'article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 25. 1.** Pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux. Ces syndicats de communes ont pour mission d'œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives.

2. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal. »

De l'avis du Conseil d'Etat, la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes constitue une base légale suffisante pour permettre à deux ou plusieurs communes de se syndiquer en vue de la réalisation de la mission nouvelle que la commission parlementaire entend confier aux syndicats de communes dont question à l'article 25, nouvelle version de la loi de 1999. Par voie de conséquence, il pourrait être fait abstraction de l'article en question.

Quant à la commission consultative susceptible d'être créée en vue d'assister le comité du syndicat, la Haute Corporation rappelle qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 23 février 2001, les attributions du comité sont celles qui incombent au conseil communal dans une commune. Or, en vertu de l'article 15 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le conseil communal peut constituer des commissions consultatives dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont fixés par règlement d'ordre intérieur. Dans l'intérêt d'une démarche cohérente en matière législative et par souci de respecter le principe de l'autonomie communale, il convient de faire abstraction du paragraphe 2 de l'article 25, version nouvelle, de la loi de 1999 en laissant au comité du syndicat l'initiative de la constitution d'une commission consultative ainsi que la compétence pour en régler les attributions, la composition et le fonctionnement.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose, en ordre principal, de faire abstraction de l'article 25 ou, en ordre subsidiaire, d'en supprimer le paragraphe 2.

La Commission du Développement durable décide de faire abstraction de l'article 25 de la loi de 1999.

*

Amendement 29 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'article sous objet concerne les sanctions pénales. Par rapport à la version initiale, la commission parlementaire a ajouté, au paragraphe 2, la possibilité pour le juge d'ordonner également la mise en conformité de travaux aux orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement. Ainsi, la commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 30 du projet de loi :

Art. 30. *L'article 26 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 26. 1.** *Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.*

2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

4. La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

5. Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne. »

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'égard de l'amendement sous rubrique :

- il rappelle sa demande de distinguer, au niveau du plan directeur sectoriel, entre les dispositions ayant le caractère de prescriptions et celles ayant le caractère de recommandations ;

- il s'interroge sur la proposition de compléter le champ d'application des mesures que le juge pénal peut ordonner pour rendre des travaux conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. La question de la conformité des travaux se pose uniquement dans le contexte de la législation concernée par les modifications en projet que face aux normes contraignantes de l'aménagement du territoire, excluant celles résultant de l'aménagement communal et du développement urbain car relevant d'un autre cadre légal. Est dès lors visé le programme directeur en ce qu'il s'impose tant à l'aménagement communal et au développement urbain qu'aux travaux exécutés sur base des prescriptions qui s'en dégagent. Il en est de même des prescriptions des plans directeurs sectoriels, ainsi que des plans d'occupation du sol qui, après avoir été déclarés obligatoires, se superposent de plein droit aux plans et projets d'aménagement général et des plans et projets d'aménagement particulier des communes pour ce qui est des aires couvertes par les plans d'occupation du sol ;
- il suggère de préciser la notion de « plans déclarés obligatoires » ;
- il propose de faire abstraction du début de phrase du paragraphe 1^{er} qui n'a aucune valeur normative et du bout de phrase « de la présente loi » figurant à la fin du paragraphe 3 ;
- il est d'avis que les infractions visées au paragraphe 1^{er} de l'article 26 pourraient être interprétées comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. Il suppose que cette interprétation n'a pas été voulue par la commission parlementaire.

Compte tenu de ce qui précède, la Haute Corporation propose de libeller comme suit les trois premiers paragraphes de l'article 26 de la loi de 1999 :

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18.

Les membres de la commission parlementaire sont d'avis qu'il convient de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat afin d'éviter que le texte ne puisse être interprété comme s'appliquant également aux responsables communaux, d'autant plus que l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹ prévoit, à leurs yeux, déjà à suffisance les sanctions pénales envers

¹ **Art. 107. Sanctions pénales et mesures administratives**

1. Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir.

les contrevenants. Les membres de la Commission sont notamment d'avis qu'un bourgmestre ne pourrait être tenu responsable si, pour quelque raison que ce soit, le conseil communal refuse de lui accorder une majorité afin de procéder à la modification voulue des plans d'aménagement communaux.

Les responsables du Ministère rappellent quant à eux que les cas visés sont ceux où le bourgmestre a, volontairement ou involontairement, accordé une autorisation de construire non conforme aux orientations du programme directeur, aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou aux dispositions d'un plan d'occupation du sol. Ils sont donc d'avis que, dans ces cas précis, le bourgmestre doit être responsabilisé. Ils souhaitent, dans ce contexte, obtenir la garantie que l'article 107 de la loi communale lui serait appliqué.

Après un bref échange de vues, il est finalement décidé de tenir ce point en suspens. En ordre principal, la Commission fera sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. En ordre subsidiaire, le Ministère pourra proposer une formulation plus adéquate.

*

Amendement 30 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 30 a pour objet d'insérer un nouvel article 31, modifiant le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans le projet de loi. Il est libellé comme suit :

Art. 31. *L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :*

« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que les amendements 30 à 34 comportent des propositions de modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il suggère d'alléger le libellé des phrases introductives des articles afférents du projet de loi en se référant à partir du texte proposé par l'amendement 31 à « la loi précitée du 19 juillet 2004 ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

La Haute Corporation note que cet amendement prévoit deux modifications de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi de 2004. D'une part, le libellé de ce paragraphe fera dorénavant abstraction d'une référence aux plans directeurs régionaux. D'autre part, il aligne le texte dudit paragraphe aux effets des instruments de l'Etat en matière d'aménagement du territoire sur les plans d'aménagement communaux qui sont censés être nouvellement déterminés en vertu des amendements 1 et 21. Le premier objet de la modification ne donne pas lieu à observation. Quant au second objet de la modification, le Conseil d'Etat considère que l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi de 2004 comporte une visée programmatique dans le

2. Le juge peut ordonner la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux dans leur pristin état, aux frais des contrevenants. La commune ou, à son défaut, l'Etat peuvent se porter partie civile.

3. La violation des procédures prévues au titre 3, chapitres 1er et 2 et au titre 4, chapitres 2 et 3, ainsi qu'aux articles 35, 36 et 37 du même titre 4 constitue une faute grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

sens qu'il requiert des communes de veiller de façon générale à la compatibilité de l'aménagement communal avec les orientations des instruments d'aménagement du territoire au-delà de leur obligation d'en respecter les éléments juridiquement contraignants. A condition de réserver à la modification proposée par l'amendement sous rubrique l'interprétation qui se dégage de l'analyse qui précède, cet amendement ne donne pas lieu à critique quant au second objet de la modification qu'il prévoit.

Afin de donner suite aux remarques du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 21, les membres de la Commission décident d'amender l'article 31 du projet de loi sous rubrique et de remplacer le terme « orientations » par celui de « recommandations ». L'article se lira donc comme suit :

Art. 31. *L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :*

*« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et **recommandations** des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »*

*

Amendement 31 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Par le biais de cet amendement, un nouvel article 32, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 32. *L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :*

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

Cet amendement prévoit de modifier l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, qui concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, et plus particulièrement la décision ministérielle quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet au cours de la phase procédurale.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que les alinéas 1^{er} et 3 du texte censés remplacer l'alinéa 2 actuel donnent suite à une proposition de texte du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 16 septembre 2011. En ce qui concerne l'alinéa 2, il constitue une copie conforme de la deuxième phrase du paragraphe 7 de l'article 19 de la loi de 1999,

dans la version proposée par l'amendement 21. Au vu du caractère manifestement redondant des deux dispositions, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction de l'alinéa 2 du texte sous examen.

Après un bref échange de vues, la commission parlementaire décide de suivre cette proposition du Conseil d'Etat. Parallèlement, les responsables du Ministère demandent le réexamen du libellé de l'article 19 de la loi du 21 mai 1999.

L'article 32 du projet de loi se lira donc comme suit :

Art. 32. *L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :*

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.*~~

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

*

Amendements 32 et 34 ayant pour objet l'insertion de nouveaux articles dans le projet de loi

Les nouveaux articles 33 et 35 du projet de loi sont libellés comme suit :

Art. 33. *Il est inséré un article 18bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :*

« Art. 18bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. »

Art. 35. *Il est inséré un article 30bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :*

« Art. 30bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plans d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article

19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues à l'article 30 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement particulier, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement particulier.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. »

L'insertion de ces deux nouveaux articles dans la loi précitée du 19 juillet 2004 a pour objectif de prévoir la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général (pour ce qui est de l'amendement 32) et dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier (pour ce qui est de l'amendement 34) ceci afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

De son avis complémentaire, la Haute Corporation constate que ces deux amendements font suite à une recommandation de sa part, émise dans son avis du 16 septembre 2011 et que les textes proposés par la commission parlementaire reprennent les grandes lignes de cette recommandation. Sous réserve pour la Chambre des Députés de suivre le Conseil d'Etat en matière de procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels (cf. amendement 11), le Conseil d'Etat recommande de rédiger les nouveaux articles 18*bis* et 30*bis* de la loi de 2004 de manière à en rapprocher le texte du libellé des articles 18 et 30 de celle-ci. Il propose la rédaction suivante :

Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal.

Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.

Si les représentants du Ministère expriment une préférence pour faire abstraction des amendements 32 et 34, la commission parlementaire est d'avis qu'ils doivent être maintenus et que le libellé proposé par le Conseil d'Etat devrait être retenu.

*

Amendement 33 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 34 du projet de loi :

Art. 34. *L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :*

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

En ce qui concerne les alinéas 1^{er} et 3 du texte de remplacement de l'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi de 2004, ils ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Pour ce qui est de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'amendement 31. Par analogie à la décision prise à l'endroit de l'amendement 31, la Commission décide ici aussi de biffer le second alinéa du texte de remplacement. L'article 34 du projet de loi se lira donc comme suit :

Art. 34. *L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant :*

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.*~~

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

Le Gouvernement réitère sa demande de réexaminer le libellé de l'article 19 de la loi du 21 mai 1999.

*

Amendement 35 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Cet amendement a pour objet d'insérer un nouvel article 36 dans le projet de loi. Cet article, qui prévoit d'insérer un nouvel article 12bis dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, définit de quelle manière sera déterminée la valeur d'un bien à exproprier. La commission parlementaire a réservé le libellé suivant au nouvel article 36 :

Art. 36. *Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :*

« **Art. 12bis.** *Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.*

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens. »

Cet amendement ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, la Haute Corporation est d'avis que le texte de l'alinéa 2 de l'article 12bis qu'il est prévu d'insérer dans la loi du 15 mars 1979 pourrait être allégé, en écrivant : « *Les biens à exproprier (...) publication au Mémorial :*

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999. »*

La commission parlementaire fait sienne cette proposition rédactionnelle. Ainsi, l'article 36 du projet de loi sous rubrique se lira comme suit :

Art. 36. *Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :*

« **Art. 12bis.** *Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.*

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999.*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens. »

*

Amendement 36 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 36 a pour objet d'insérer un nouvel article 37 dans le projet de loi. Cet article prévoit de remplacer l'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin d'y inclure une référence au nouvel article 12bis. La commission parlementaire a réservé le libellé suivant à l'article 37 :

Art. 37. *L'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique précitée est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 17.** *Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent. »*

Cet amendement ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, la Haute Corporation propose de se référer, dans la phrase introductive, sous forme abrégée à la loi du 15 mars 1979 en écrivant : « **Art. 37.** *L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant : ».*

La commission parlementaire fait sienne cette proposition rédactionnelle. Ainsi, l'article 37 du projet de loi sous rubrique se lira comme suit :

Art. 37. *L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 17.** *Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent. »*

*

Amendement 37 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Cet amendement a pour objet d'insérer un nouvel article 38 dans le projet de loi, article qui prévoit de compléter l'article 12 de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. La commission parlementaire a réservé le libellé suivant à l'article 38 :

Art. 38. *A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1^{er}, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit :*

« *Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.*

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée. »*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens ».

Cet amendement ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, la Haute Corporation renvoie à la proposition de texte qu'elle a formulée à l'endroit de l'amendement 35. La commission parlementaire fait sienne cette proposition rédactionnelle. Ainsi, l'article 38 du projet de loi sous rubrique se lira comme suit :

Art. 38. *A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1^{er}, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit :*

« Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 ».*

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

*

Amendement 38 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 38 a pour objet d'insérer un nouvel article 39 dans le projet de loi. En effet, étant donné que le comité interministériel de l'aménagement du territoire est supprimé, il y a lieu de supprimer toute référence y relative et de remplacer ce terme par le terme « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ». Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et est libellé comme suit :

Art. 39.- *A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, le terme « comité interministériel à l'aménagement du territoire » est remplacé par le terme « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».*

*

Amendement 39 portant sur l'intitulé du projet de loi

L'amendement sous rubrique, qui est une simple conséquence des amendements 30 à 38, a pour objet de formuler un nouvel intitulé du projet de loi, à savoir :

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :

1. *la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;*
2. *la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;*
3. *la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;*
4. *la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels*

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition faite dans le cadre de ses observations préliminaires quant à l'intérêt de remplacer la loi du 21 mai 1999 dans son intégralité. Il constate en effet que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Il se demande donc s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état. S'il était suivi dans cette approche, il faudrait compléter le texte de la loi nouvelle par un article à insérer à la fin du dispositif permettant de citer la loi sous une forme abrégée. En outre, il faudrait remplacer dans les autres lois sujettes à modification aux termes de la loi en projet le renvoi à la loi de 1999 par un renvoi à la loi nouvelle.

Dans l'optique d'une lecture plus aisée et d'une meilleure visibilité, les membres de la commission parlementaire se déclarent *a priori* favorables à cette proposition de la Haute Corporation. Ils chargent cependant les responsables du Ministère de vérifier quelles dispositions transitoires devraient être mises en place et réservent leur décision finale en la matière, décision qu'ils prendront au regard de la complexité de l'exercice.

Au cas où une nouvelle loi serait rédigée, il va de soi que l'entièreté des articles examinés ci-avant serait renumérotée.

*

Amendement gouvernemental

Le Gouvernement a déposé, en date du 20 juin 2012, un amendement ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi n°6124. Cet article vise à insérer deux alinéas à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de telle sorte que le dit article 37 se lirait comme suit :

Art. 37. Autorisations de construire

Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.

Cependant, cette autorisation n'est pas requise pour toute réalisation de travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires et modifiant de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

En outre, cette autorisation n'est pas requise pour la réalisation de travaux de voirie, de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, y compris les ouvrages d'art et des infrastructures d'eau, réalisés par l'Etat ou par la Société nationale des chemins de fer, les infrastructures électriques réalisées par les concessionnaires ainsi que les infrastructures de gaz réalisées par les gestionnaires détenteurs d'une autorisation.

L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier „quartier existant“ et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés dans la convention prévue à l'article 36.

Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire ou si conformément à l'article 29, paragraphe 2, le projet de construction dépasse la surface d'un hectare, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune

représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires, respectivement les modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré sont réglés. Cette convention est conclue avant la délivrance de l'autorisation.

L'autorisation est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par le bourgmestre pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire.

Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la construction projetée a fait l'objet de son autorisation est affiché aux abords du chantier par le maître de l'ouvrage. Ce certificat mentionne notamment qu'à la maison communale le public peut prendre inspection des plans afférents pendant le délai de recours devant les juridictions administratives.

Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de la date de délivrance du certificat signé par le bourgmestre. Le bourgmestre est tenu de faire afficher le certificat le jour même de sa délivrance.

La loi actuellement en vigueur pose, à travers son article 37, le principe que toute construction, transformation ou démolition est soumise à autorisation préalable, peu importe les zones ou plans applicables. L'octroi de cette autorisation relève de la compétence exclusive du bourgmestre, et non de celle du collège échevinal. L'amendement gouvernemental a pour but de prévoir des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires. Les auteurs de l'amendement gouvernemental sont en effet d'avis que, pour des infrastructures d'utilité publique, telles que par exemple les voiries, les rails ou les lignes électriques, il est impossible que chaque commune traversée fixe sa propre réglementation d'urbanisme sous peine de rendre la réalisation de ces infrastructures, pourtant d'intérêt national, irréalisable. Pour le détail du commentaire de cet amendement, il est prié de se référer au document parlementaire n°6124⁹.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat demande avec insistance que l'amendement gouvernemental ne soit pas pris en considération par la Chambre des Députés, et ce pour les raisons suivantes :

- cet amendement a pour objet la modification d'un article d'une loi dont le contenu est manifestement étranger à l'objet de la loi en projet. Le Conseil d'Etat rappelle que, par le biais du projet de loi n°6124, la Chambre des Députés est appelée à se prononcer sur une modification de la législation en place en matière d'aménagement du territoire. Dans la mesure où les orientations nouvelles comportent des répercussions ponctuelles sur certaines autres lois, dont la loi précitée du 19 juillet 2004, ces dispositions doivent être adaptées en conséquence. Profiter des dispositions modificatives en question pour changer des aspects essentiels d'une loi étrangère à l'objet poursuivi par le projet de loi soumis à la Chambre des Députés relève de la technique dite « des cavaliers budgétaires » s'étant, plus d'une fois dans le passé, heurté à l'opposition catégorique du Conseil d'Etat ;
- la Haute Corporation estime que l'ajout qu'il est proposé d'apporter à l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 soulève un sérieux problème de constitutionnalité. Il est en effet d'avis que « la loi de 1999 sujette à modification est censée constituer avec la loi précitée du 19 juillet 2004 un cadre légal susceptible d'assurer un développement cohérent de l'aménagement du territoire à l'échelon national, régional et local, par ailleurs logiquement hiérarchisé. La façon cavalière de l'amendement gouvernemental de soustraire des pans entiers de la planification étatique à ce cadre légal ne témoigne pas forcément d'une forte adhésion des auteurs de l'amendement aux lignes de conduite qui

se dégagent de la législation en projet. Dans la mesure où l'instrument des plans directeurs sectoriels, voire du plan d'occupation du sol permettra à l'Etat de faire prévaloir en matière d'aménagement du territoire et de mise en place des infrastructures collectives l'intérêt national sur l'intérêt local, il est difficile de comprendre les raisons qui plaideraient dans les hypothèses inventoriées dans l'amendement gouvernemental pour une dérogation aux règles généralement applicables, alors que ces dernières comportent en toute circonstance une information appropriée du public et une prise en compte adéquate des observations et réclamations des intéressés ainsi qu'une association des autorités locales aux procédures avant que n'intervienne une décision à l'échelon étatique. Si l'aménagement du territoire a pour vocation de contribuer à la conception et à la coordination des mesures d'organisation et de développement du territoire dans le sens voulu par la commission parlementaire et retenu dans la version nouvelle qu'est censé avoir l'article 1er de la loi de 1999, l'ensemble des instances étatiques sont a priori tenues par ces principes qui incluent en particulier le respect des instruments d'aménagement tant étatiques que communaux en vue de la mise en place des infrastructures d'intérêt national. Dans la mesure où dans des cas particuliers des dérogations aux prescriptions en matière d'aménagement communal seraient indiquées dans l'intérêt supérieur de l'Etat, tant les prescriptions des plans directeurs sectoriels que les plans d'occupation du sol s'avèrent les instruments indiqués pour réaliser cet intérêt supérieur ».

A la lecture des vives critiques du Conseil d'Etat, Monsieur le Ministre se déclare d'accord pour renoncer, dans le cadre du projet de loi sous rubrique, à la modification que l'amendement gouvernemental prévoyait d'apporter à la loi précitée de 2004. Cependant, il fait savoir qu'au vu de l'importance que revêt ladite disposition à ses yeux, un projet de loi *ad hoc* sera déposé dans les meilleurs délais.

Luxembourg, le 17 novembre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

06



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2012 (14h00)

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Ben Scheuer

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. **6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**
 1. **la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
 2. **la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
 3. **la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 4. **la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

Les membres de la commission parlementaire poursuivent l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Amendement 11 portant sur le nouvel article 11 du projet de loi (article 10 initial)

L'examen de cet amendement a d'ores et déjà été entamé au cours de la réunion du 24 octobre 2012 à 10h30. Il est prié de se référer au procès-verbal de cette réunion pour plus de précisions.

Pour rappel, l'amendement sous rubrique a trait à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire qui règle la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels. La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 11 du projet de loi :

Art. 11. *L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 9.** 1. *Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.*

2. *Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur.*

3. *Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.*

4. *Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.*

5. *L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.*

6. *Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en*

*œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.
La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.*

7. Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et les communes concernées, ainsi que la Chambre des députés, sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.»

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à la nouvelle version de l'article 9 de la loi de 1999 :

Art. 9. *(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.*

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux dispositions du chapitre VI.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme,

d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

L'échange de vues quant à la suite à donner à la remarque du Conseil d'Etat à propos de la nécessaire consultation du public au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels, ainsi qu'au niveau de l'alignement à ces plans des instruments d'aménagement locaux est poursuivi.

Pour rappel, si les responsables du Ministère sont d'avis que la proposition de la Haute Corporation est acceptable en théorie, elle n'est que difficilement réalisable dans la pratique. Il est, selon eux, matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels. Les responsables du Ministère font en outre valoir que cette proposition irait à l'encontre du processus de simplification administrative.

Les membres de la commission parlementaire comprennent le souci exprimé par les responsables du Ministère, mais sont pourtant d'avis qu'au regard de l'importance que revêtent les plans directeurs sectoriels, il est nécessaire de trouver une solution afin que le citoyen puisse, dès le début de la procédure, donner son avis en la matière. Ils sont donc d'accord pour trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions auxquelles le Ministre ou son délégué devra assister, mais insistent pour maintenir le principe de la consultation publique.

L'argumentation des membres de la Commission se base notamment sur le raisonnement juridique selon lequel les prescriptions d'un plan directeur sectoriel doivent être transposées par la commune dans son plan d'aménagement général et obligent donc la commune à s'y conformer et à modifier son plan d'aménagement général. Or, si l'on donne au public une possibilité d'exprimer ses doléances contre le plan d'aménagement général communal, il faut poursuivre cette logique et lui permettre également d'exprimer ses doléances à l'égard d'un plan directeur sectoriel dont les prescriptions s'imposent aux communes lors de la modification de leur plan d'aménagement général.

Pour résoudre la problématique évoquée ci-dessus, deux alternatives sont envisagées :

- la première alternative serait de reprendre intégralement la proposition de libellé du Conseil d'Etat et de préciser, dans le commentaire des articles, qu'au vu des contraintes pratiques, il est sous-entendu que les réunions se tiendront sur un plan régional en regroupant plusieurs communes ;
- la seconde alternative serait d'amender le texte proposé par le Conseil d'Etat et de transformer la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes en une obligation. Ainsi, la phrase : « *Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes* » deviendrait « *Cette réunion **est** tenue conjointement avec d'autres communes* ».

Après un bref échange de vues, les membres de la Commission décident de retenir la seconde solution et d'amender l'article 11 du projet de loi. Cet amendement, dont le texte s'inspire très largement de la proposition du Conseil d'Etat, se justifie de toute façon car, par

définition, un plan directeur sectoriel concerne plusieurs communes. Ainsi, pour des raisons d'ordre pratique et des contraintes de temps, une même réunion d'information regroupera plusieurs communes. En outre, il convient de préciser que rien ne s'oppose à ce que plusieurs plans directeurs sectoriels soient présentés simultanément au cours d'une même réunion.

Compte tenu de ce qui précède, l'article 11 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 11. *L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

Art. 9. *(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.*

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

*Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion **est** tenue conjointement avec d'autres communes.*

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

*

Amendement 12 portant sur le nouvel article 12 du projet de loi (article 11 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 12 du projet de loi :

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 10.** 1. Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat se demande s'il ne faudrait pas entourer la possibilité de procéder à des modifications ponctuelles d'un plan directeur sectoriel suivant une procédure allégée des précautions requises, ceci au regard des servitudes qu'un plan directeur sectoriel peut comporter pour la propriété foncière. Ainsi, la Haute Corporation recommande de limiter la procédure allégée aux modifications d'un plan qui ne comportent pas d'aggravation des servitudes qu'il a créées en insérant *in fine* du deuxième alinéa du paragraphe 1er de l'article 10 de la loi de 1999 l'ajout suivant : « ... orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées ». Quant à la forme, le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite lors de son examen de l'amendement 11 à l'endroit des modalités de publication des projets de plans directeurs sectoriels.

La commission parlementaire fait siennes ces deux remarques ; l'article 12 du projet de loi se lira donc comme suit :

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 10.** 1. Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

*

Amendement 13 portant sur l'article 13 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 13 du projet de loi :

Art. 13. L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 11.** 1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux orientations du programme directeur, précisées, le cas échéant, par un plan directeur sectoriel.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis. »

En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} du nouvel article 11 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat constate que la commission parlementaire y fait état de la hiérarchisation des instruments de planification en matière d'aménagement du territoire. Dans cet ordre d'idées, les instruments d'un niveau hiérarchique inférieur doivent se conformer aux instruments d'un

ordre hiérarchique supérieur. Dans le cas particulier d'un plan d'occupation du sol, le contenu d'un tel plan ne peut pas diverger ni des orientations du programme directeur, ni des prescriptions des plans directeurs sectoriels. Quant au respect des orientations des plans directeurs sectoriels, la réponse constitue en fin de compte un choix politique. Le Conseil d'Etat considère pour sa part que le plan d'occupation du sol est à traiter à l'image des plans d'aménagements communaux, de sorte qu'il penche pour une solution inspirée du texte que l'amendement 21 propose de réserver au futur article 19 de la loi de 1999. Dans cette optique, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} devrait se lire comme suit : « Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels ». La Commission du Développement durable fait sienne cette proposition.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat estime que, dans la mesure où un plan d'occupation du sol a en principe une vocation essentiellement locale, la ou les communes concernées devraient être associées à son élaboration par les instances étatiques. Si le législateur préfère maintenir son approche, il aurait intérêt à tenir compte des observations afférentes d'ordre notamment rédactionnel du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 11. Après un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident donc de libeller le paragraphe 3 du nouvel article 11 de la loi de 1999 en s'inspirant, comme suggéré par la Haute Corporation, de la nouvelle version de l'article 9 de la loi du 21 mai 1999, paragraphe 1^{er}. La phrase « Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis » est donc biffée, mais Monsieur le Rapporteur est chargé de faire mention de cette faculté dans le commentaire des articles.

Ainsi, l'article 13 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 13. *L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 11.** 1. *Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

2. *Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.*

3. *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. ~~Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.~~ »*

*

Amendement 14 portant sur l'article 14 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 14 du projet de loi :

Art. 14. *L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. »

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux amendements 11 et 12 qui gardent leur valeur en relation avec l'amendement sous rubrique, en ce qui concerne la manière d'évoquer la publication de la décision gouvernementale dans la presse écrite. Comme précédemment la commission parlementaire suit la proposition et Conseil d'Etat et l'article 14 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 14. *L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg. »

*

Amendement 15 portant sur l'article 15

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 15 du projet de loi :

Art. 15. *L'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 13. 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

2. Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

3. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 2 du présent article.

5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant

l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

7. En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part. »

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de l'amendement sous rubrique :

- au paragraphe 3 de l'article 13 de la loi de 1999, l'expression « collège échevinal » est à remplacer par les termes corrects « collège des bourgmestre et échevins ». La commission parlementaire fait siennes cette proposition ;
- au paragraphe 4, la référence prévue ne vise pas l'alinéa 2, mais le paragraphe 2. Par ailleurs, il convient de supprimer en fin de phrase les termes « du présent article ». La commission parlementaire fait siennes ces propositions ;
- au paragraphe 5, le Conseil d'Etat se demande si la consultation des communes et du public peut être terminée dans les trois mois prévus. Il préférerait porter ce délai à quatre mois. Dans le cas présent, la commission parlementaire ne suit pas cette proposition et maintient le délai prévu de trois mois.

Compte tenu de ce qui précède, l'article 15 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 15. *L'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 13. 1. *Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.*

2. *Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.*

3. *Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le*

dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2 du présent article.

5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

7. En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part. »

*

Amendement 16 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 16 du projet de loi :

Art. 16. L'article 14 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 14.** 1. Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial. Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

2. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi. »

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit de l'amendement 11. Il est d'avis qu'il est superfétatoire de préciser qu'une expropriation de fonds intervenant dans les conditions du chapitre VI de la loi de 1999 ne peut avoir lieu qu' « à des fins d'utilité publique ». En effet, l'article 16 de la Constitution retient déjà l'utilité publique parmi les critères requis pour

procéder à une expropriation. En outre, l'article 20 de la loi de 1999 vise exclusivement des expropriations pour cause d'utilité publique. La Haute Corporation demande dès lors de faire abstraction du bout de phrase « pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique ». La Commission fait sienne cette proposition et l'article 16 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 16. *L'article 14 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 14.** 1. *Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial. Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.*

2. *L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds ~~pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.~~* »

*

Amendement 17 portant sur le nouvel article 17 du projet de loi (article 16 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 17 du projet de loi :

Art. 17. *L'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 15.** 1. *Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.*

2. *La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés. Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure alléguée prévue au paragraphe 3.*

3. *Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.*

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Cet amendement ne donne pas lieu à observation de la part de la Haute Corporation, sauf à rappeler son observation à l'endroit des amendements 11, 12 et 14 concernant la manière d'évoquer la publication de la décision gouvernementale dans la presse écrite. Comme

précédemment la commission parlementaire suit la proposition du Conseil d'Etat et l'article 17 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 17. *L'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 15.** 1. *Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.*

2. *La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés. Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure alléguée prévue au paragraphe 3.*

3. *Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.*

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

*

Amendement 18 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 18 du projet de loi :

Art. 18. *L'article 16 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 16.** 1. *A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.*

2. *Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.*

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Le Conseil d'Etat recommande de commencer le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 16 de la loi de 1999 de la façon suivante : « **Art. 16.** 1. A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé ... ». La Commission fait sienne cette recommandation ; l'article 18 du projet de loi se lira donc comme suit :

Art. 18. L'article 16 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 16.** 1. A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

*

Amendement 19 portant sur le nouvel article 19 du projet de loi (article 17 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 19 du projet de loi :

Art. 19. L'article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 18.** 1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

2. La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

3. La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

4. Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit. »

L'amendement sous rubrique n'appelle aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

*

Amendement 20 portant sur le nouvel article 20 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 20 du projet de loi :

Art. 20. *L'intitulé du chapitre V de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :*

« Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol »

L'amendement sous rubrique n'appelle aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

*

Amendement 21 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La Commission du Développement durable a inséré un nouvel article 21 dans le projet de loi, dont l'objet principal est de différencier trois types de normes pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels, étant entendu que les plans d'occupation du sol se superposent aux plans et projets d'aménagement général ainsi qu'aux plans et projets d'aménagement particulier des communes qu'ils modifient ainsi de plein droit. Ce nouvel article 21 a la teneur suivante :

Art. 21. *L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 19. 1. Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des orientations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

4. Les orientations lient les communes, lorsqu'elles précisent des résultats à atteindre par les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leur plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

5. Les orientations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier.

6. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou les orientations qui précisent des résultats à atteindre d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné. »

7. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant

que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du plan. Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme à ces prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel ».

Le Conseil d'Etat renvoie aux considérations qu'il a émises dans le cadre des observations préliminaires de son avis complémentaire et il réitère sa demande de ne garder au niveau des plans directeurs sectoriels que deux instruments, à savoir, d'une part, les prescriptions qui sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes et, d'autre part, les recommandations sans portée obligatoire pour celles-ci. La Haute Corporation redoute des difficultés en perspective pour les communes qui, sous le double effet des exigences du paragraphe 6 du nouvel article 19 de la loi de 1999 et de l'article 9, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004, seront en permanence confrontées à l'obligation de mettre à jour leurs plans d'aménagement. Le Conseil d'Etat craint en outre qu'une telle obligation ne devienne rapidement source de fausses interprétations des textes légaux applicables, de malentendus sur la façon de les appliquer, de mises en œuvre erronées et donc d'une grande insécurité juridique tant pour les instances communales et les professionnels du secteur que pour les maîtres d'ouvrage. C'est pourquoi la Haute Corporation propose de ne pas confier au règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel le soin de fixer aux communes le délai pour adapter leurs plans d'aménagement, mais de renvoyer à cet effet à la périodicité prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi de 2004, en libellant la fin du texte du paragraphe 6 comme suit : « ... dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

Le Conseil d'Etat rappelle en outre le problème qu'il pressent en relation avec l'obligation du bourgmestre de vérifier si les demandes d'une autorisation de construire sont conformes aux plans directeurs sectoriels qui sont, le cas échéant, applicables. Cette question se posera en effet régulièrement dans l'intervalle entre le moment où le plan directeur sectoriel sera entré en vigueur et le moment où la commune y aura adapté ses plans d'aménagement. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat insiste pour que l'obligation de veiller que l'autorisation de construire à délivrer doive être en phase avec les prescriptions du plan directeur sectoriel ne soit pas étendue aux orientations de ce plan qui lient les communes quant aux résultats à atteindre. Par conséquent, il propose de libeller la fin de la première phrase du paragraphe 7 comme suit: « ... contraires aux prescriptions du plan ». Il suggère par ailleurs de faire de la deuxième phrase un alinéa à part avec le texte suivant : « Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions ».

Suite à la lecture de ces remarques, les membres de la Commission corroborent tout d'abord leur décision prise lors de la précédente réunion et se déclarent d'accord pour suivre l'optique préconisée par le Conseil d'Etat et ne retenir que les deux termes « prescriptions » et « recommandations ». Les membres de la Commission sont en outre d'avis, à l'instar de la proposition du Conseil d'Etat, de ne pas confier au règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel le soin de fixer aux communes le délai pour adapter leurs plans d'aménagement, mais de renvoyer à la périodicité prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi de 2004. Le texte du futur article 19 de la loi de 1999 devra donc être amendé en conséquence à plusieurs endroits. Ainsi :

- le paragraphe 1^{er} restera inchangé ;
- le paragraphe 2 sera amendé et se lira comme suit : « 2. Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des **recommandations**. » ;
- le paragraphe 3 restera inchangé ;

- le paragraphe 4 sera biffé ;
- le paragraphe 5 initial (nouveau 4) sera amendé et se lira comme suit : « Les **recommandations** d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier » ;
- le paragraphe 6 initial (nouveau 5) se lira comme suit : « Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ~~ou les orientations qui précisent des résultats à atteindre~~ d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions **dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.** »
- le paragraphe 7 initial (nouveau 6) se lira comme suit :
 « 6. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux **prescriptions** du plan.
 Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme **aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel.** »

Les responsables du Gouvernement rappellent qu'à leurs yeux, il existe deux types de prescriptions, à savoir :

- celles qui sont d'applicabilité directe. Ces prescriptions ont un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux plans d'aménagement général des communes. Elles ont des effets immédiats et imposent clairement aux communes, qui ne bénéficient d'aucune marge d'interprétation, ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire ;
- celles qui sont formulées de manière plus générale et qui ont un caractère contraignant indirect pour les communes. Ces prescriptions devront être transposées par les communes lors de l'adaptation de leur plan d'aménagement général.

Les membres de la Commission n'appréhendent quant à eux pas la problématique sous le même angle que les responsables du Ministère : ils estiment en effet que la phrase « Les recommandations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier » résout le problème, d'autant plus qu'elle doit être lue en parallèle avec l'article 6, paragraphe 1^{er}, nouvelle version, de la loi de 1999 qui dispose que « dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur ». Ainsi, de l'avis des membres de la commission parlementaire :

- soit une prescription est assez précise pour être d'applicabilité directe ;
- soit elle ne l'est pas et elle devra donc être transposée par les communes lors de l'adaptation de leur plan d'aménagement général dans un délai maximal de six ans. Dans ce cas de figure, il revient à l'autorité de tutelle, en l'occurrence le ministre ayant

l'Intérieur dans ses attributions, d'exercer non seulement un contrôle de légalité, mais également un contrôle d'opportunité, ainsi que l'admet l'actuelle jurisprudence administrative. Si le ministre de tutelle est d'avis que le plan communal n'est pas conforme aux plans directeurs sectoriels, alors il refusera de l'avaliser et le plan d'aménagement communal n'entrera pas en vigueur en l'état.

Les responsables du Ministère expriment leur volonté de revenir sur cet article lors de la prochaine réunion et de présenter un nouveau projet de texte pour l'article sous objet.

Un malentendu semble naître de la signification qu'il peut être donné à l'expression « prendre en considération » dans la phrase « Les recommandations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier ». En effet, cette expression peut être interprétée comme une obligation ou comme une faculté. Afin de clarifier cette problématique, les membres de la commission envisagent de modifier l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui pourrait prendre la teneur suivante : « On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que **les recommandations** et les prescriptions ~~des plans directeurs régionaux~~, des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ».

Monsieur le Rapporteur se chargera, pour la prochaine réunion, de trouver une solution adéquate en la matière.

*

Les membres de la Commission prévoient de poursuivre l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au cours d'une réunion qui aura lieu le 8 novembre à 14h00¹.

Luxembourg, le 7 novembre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

¹ Note du secrétariat : la réunion débutera finalement à 15h30.

05



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2012 (10h30)

ORDRE DU JOUR :

1. 6393 Projet de loi concernant les équipements sous pression transportables
 - Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6452 Débat sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat
 - Rapporteur : Monsieur Fernand Boden
 - Présentation et adoption d'une version complétée du projet de rapport
3. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels
 - Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Alain Disiviscour, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6393 Projet de loi concernant les équipements sous pression transportables

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Les membres de la Commission constatent, qu'à l'endroit de l'article 21 du projet de loi, il n'a pas été fait droit à une proposition du Conseil d'Etat d'écrire « *la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services* » plutôt que « *la législation relative à l'ILNAS* ». Au vu de l'argumentation de la Haute Corporation, ils décident de suivre cette suggestion et de modifier l'article 21 en conséquence.

Pour le surplus, le projet de rapport ne soulève aucun commentaire et est adopté à l'unanimité des membres présents, qui suggèrent de retenir le modèle de base pour les débats en séance plénière.

2. 6452 Débat sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat

Monsieur le Président-Rapporteur présente la version complétée du projet de papier de discussion sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat. Pour le détail de ce papier de discussion, il est prié de se référer au document parlementaire afférent. Ce document est adopté à l'unanimité des membres présents.

Monsieur le Président-Rapporteur signale qu'il déposera un projet de motion à l'occasion des débats en séance publique. Une ébauche de ce projet peut être consultée sur le courrier électronique interne (courrier n°131021).

3. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;

2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;

3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;

4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

Les membres de la commission parlementaire examinent l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 25 septembre 2012 relatif au projet de loi sous rubrique, qui a été émis suite à :

- un amendement gouvernemental élaboré par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures ;
- une série de 39 amendements qui ont été proposés par la Commission du Développement durable.

*

Des observations préliminaires de la Haute Corporation, il peut être retenu ce qui suit :

- le Conseil d'Etat constate que la Commission du Développement durable s'est ralliée aux considérations, qu'il a émises dans son avis du 16 septembre 2011, relatives à la suppression des dispositions concernant les plans directeurs régionaux qui n'ont jamais été concrétisées au cours des treize ans d'application de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;
- il note également qu'il a été suivi dans sa proposition de modifier les textes légaux concernés plutôt que de prévoir des aménagements de ces dispositions ou des dérogations à celles-ci dans la loi précitée du 21 mai 1999 ;
- il estime que l'application combinée de la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels et de celle relative à l'adaptation des plans d'aménagement communaux à ces plans engendrent un déficit d'information, ainsi que des possibilités insuffisantes d'intervention des personnes concernées. En effet, les deux procédures font abstraction d'une consultation effective du public. Le Conseil d'Etat est d'avis que ce défaut de consultation du public est difficilement tolérable au regard notamment des servitudes que les instruments juridiques visés risquent de comporter pour les propriétaires fonciers ;
- le Conseil d'Etat doute du fait que les orientations des plans directeurs sectoriels, qui lient les communes quant aux résultats à atteindre, soient suffisamment précises pour permettre aux bourgmestres de juger si les instruments communaux en matière d'aménagement sont ou non en ligne avec ces orientations. De l'avis de la Haute Corporation, ce problème se posera d'ailleurs de manière particulièrement aiguë pendant la période se situant entre la date de l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et la mise en conformité afférente des plans d'aménagement communaux et pendant laquelle le bourgmestre devra donc à lui tout seul trancher sur les exigences applicables et sur la façon d'appliquer celles-ci. Etant donné le manque de sécurité juridique qui serait créé par cette situation, le Conseil d'Etat préférerait revenir à sa proposition formulée dans son avis du 16 septembre 2011 où il avait insisté sur la nécessité de concevoir la portée des instruments d'aménagement étatique de sorte à faire clairement ressortir quels éléments sont obligatoires et quels éléments se limitent à des recommandations. L'approche alors préconisée par le Conseil d'Etat n'est à son avis pas suivie dans la proposition de la commission parlementaire de distinguer entre, d'une part, les prescriptions et orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre et, d'autre part, les autres orientations. De l'avis de la Haute Corporation, ce sont notamment les orientations comportant pour les communes une obligation de résultat qui pourraient poser problème, car elles risquent de placer les communes devant des problèmes d'interprétation et des choix politiques difficiles. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale du 13 décembre 1988, le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police et que cette compétence d'exécuter exclut *a priori* toute interprétation. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat recommande vivement de renoncer aux éléments des plans directeurs sectoriels qui, tout en étant considérés formellement comme orientations, comportent néanmoins des obligations pour les communes quant aux résultats à atteindre. Il plaide pour ne garder que deux instruments, à savoir, d'une part, les prescriptions qui sont des

dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes et, d'autre part, les recommandations sans portée obligatoire pour celles-ci.

La Haute Corporation constate encore que l'imprécision du concept d' « orientations liant les communes quant aux résultats à atteindre » est difficilement compatible avec les sanctions dont il est question à l'amendement 29. Le terme « orientations » pose encore aux yeux du Conseil d'Etat un autre problème, car l'orientation dont il est question à l'amendement 7 en relation avec les effets du programme directeur paraît comporter d'autres effets que ceux qu'il est prévu de donner à la même notion quand celle-ci est employée en relation avec les plans directeurs sectoriels. Le Conseil d'Etat réitère donc sa proposition de viser, à côté des prescriptions des plans directeurs sectoriels qui s'imposeront aux communes, uniquement des recommandations que les communes suivront dans les limites qu'elles jugeront indiquées.

Les membres de la Commission se déclarent d'accord pour suivre l'optique préconisée par le Conseil d'Etat et pour ne retenir que les deux termes « prescriptions » et « recommandations ».

Les responsables du Ministère expliquent cependant que, peu importe la façon dont la problématique est appréhendée, il existe deux sortes de prescriptions :

- certaines prescriptions sont d'applicabilité directe. Elles ont des effets immédiats et imposent clairement à la commune, qui ne bénéficie d'aucune marge d'interprétation, ce qu'elle peut et ce qu'elle ne peut pas faire. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la réservation de couloirs en vue de la construction d'infrastructures de transports ;
- d'autres prescriptions ont un caractère contraignant indirect pour la commune et ne sortent leurs effets que lorsque cette dernière les transpose dans son plan d'aménagement général. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la définition des espaces prioritaires pour le développement de l'habitat (« *Siedlungsschwerpunkte* ») : le plan directeur sectoriel « logements » impose un ensemble de critères aux communes. Sur base de ces critères et en les respectant, les communes pourront décider du lieu exact de l'implantation des espaces prioritaires pour le développement de l'habitat.

Tous les autres instruments sont des recommandations qui ne lient pas les communes. Il s'agit de dispositions dont le résultat n'est pas contraignant : la commune doit prendre les recommandations en considération mais elle peut décider de ne pas s'y tenir en motivant son choix.

Les membres de la Commission du Développement durable reviendront en détail sur ce point lors de l'examen de l'amendement 21.

- le Conseil d'Etat insiste pour que soient reconsidérés les délais imposés aux communes pour aligner leurs plans d'aménagement au programme directeur et aux plans directeurs sectoriels. En vertu de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et le développement urbain, le conseil communal est de toute façon tenu de vérifier tous les six ans si son plan d'aménagement général doit être soumis à révision. Le Conseil d'Etat se demande si la révision périodique de leur plan d'aménagement général qu'impose ledit article 9 de la loi de 2004 ne suffit pas pour assurer en temps utile l'alignement nécessaire de la planification locale aux exigences étatiques en matière d'aménagement du territoire ;
- Le Conseil d'Etat constate, pour finir, que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Il se demande donc si, dans l'optique d'une lecture plus aisée et d'une meilleure visibilité des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire, il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état.

Les membres de la Commission procèdent ensuite à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements introduits.

Amendement 1 portant sur le nouvel article 1^{er} du projet de loi (article 2 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 1^{er} du projet de loi :

Art. 1. *L'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 1. 1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale, à l'échelle de la région d'aménagement, ainsi qu'à l'échelle intercommunale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées :

(a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

(b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;

(d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et

(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. »

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat constate que, alors que les auteurs de l'amendement prennent soin de souligner la distinction qu'ils entendent faire entre, d'une part, le terme « région » qui est à considérer dans le sens littéraire et, d'autre part, la notion de « région d'aménagement » au sens technique, cette rigueur de distinction entre « région » et « région d'aménagement » ne se retrouve plus dans le texte des amendements subséquents lorsque ceux-ci recourent à l'emploi de l'adjectif « régional » pouvant, selon le cas, concerner la région au sens littéraire ou la région d'aménagement. Pour cette raison, le Conseil d'Etat exprime une nette préférence pour retenir le seul terme « région » qui à l'origine constitue une unité naturelle, économique ou démographique, mais à laquelle les responsables de l'aménagement du territoire peuvent réserver la vocation d'un aménagement cohérent axé autour d'un centre de développement ou d'attraction. La Haute Corporation rappelle en outre sa préférence pour un texte évoquant le seul échelon régional, difficile à différencier de l'échelon intercommunal. Elle propose dès lors d'écrire au

paragraphe 2 de l'article 1^{er} : « Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination ... ». La commission parlementaire décide de faire sienne cette proposition.

En ce qui concerne le libellé du paragraphe 3, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en phase avec le libellé proposé aux amendements 21, 29, 31 et 33. En vertu de ce paragraphe, non seulement les prescriptions et les orientations des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposeraient en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Or, la Haute Corporation estime qu'il est inutile de paraphraser une disposition reprise avec une portée bien plus précise au nouveau texte que revêtira l'article 19 de la loi de 1999. En outre, les plans d'occupation du sol ne font guère état d'orientations mais doivent être conçus à une échelle de précision telle qu'ils remplacent les exigences découlant tant des plans d'aménagement communaux généraux que des plans d'aménagement communaux particuliers. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose de renoncer au paragraphe 3, car il estime que les propositions de texte introduites par la commission parlementaire pour les articles subséquents sont amplement suffisantes pour établir la hiérarchie souhaitée entre les instruments de l'aménagement du territoire étatique et ceux de l'aménagement communal. Dans la mesure où il sera suivi sur ce point, il conviendra d'ajouter au paragraphe 1^{er} de la nouvelle version que l'amendement 7 prévoit de donner à l'article 6 une deuxième phrase libellée comme suit : « Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particuliers des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Au regard de ce qui précède, l'article 1^{er} du projet de loi se lira comme suit :

Art. 1. *L'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 1. 1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées :

(a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

(b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;

(d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et

(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. ->

*

Amendement 2 portant sur le nouvel article 2 (article 3 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 2 du projet de loi :

Art. 2. *L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 2.** 1. *Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite «le ministre», est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.*

2. *Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.*

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

3. *Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.*

4. *Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur». »*

A l'instar de sa proposition à l'endroit de l'amendement 1, le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence à l'échelon intercommunal et de ne viser que les projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière. La Commission fait sienne cette proposition et l'article 2 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 2. *L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 2.** 1. *Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite «le ministre», est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à*

l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure ~~intercommunale~~, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure ~~intercommunale~~, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

4. Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur». »

*

Amendement 3 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Parallèlement à son choix de faire abstraction des plans sectoriels régionaux, la commission parlementaire a décidé d'insérer un nouvel article dans la loi de 1999 afin de subdiviser le territoire national en « régions d'aménagement » définies dans le programme directeur et composées de plusieurs communes contiguës. La manière de procéder au développement de ces zones se ferait sur base de conventions entre l'Etat et les communes concernées. La Commission propose de donner la teneur suivante au nouvel article 3 du projet de loi :

Art. 3. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:*

« Art. 2-1. Le territoire national est subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat - communes, visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable, avec des communes contiguës, formant un ensemble intercommunal fonctionnel en termes d'aménagement du territoire, avec les communes membres d'un parc naturel ou avec l'ensemble des communes d'une région d'aménagement.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées. »

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, les communes constituent certes des collectivités autonomes, mais restent placées sous la surveillance de l'Etat. *A priori*, les relations entre l'Etat et les communes se conçoivent dès lors plutôt sous forme de relations de tutelle que de relations conventionnelles.

La Haute Corporation se demande ensuite si la rigidité prévue par le premier alinéa de l'article sous rubrique est vraiment nécessaire. En effet, dans la mesure où le législateur opte pour la voie conventionnelle, les communes peuvent prétendre à l'application du principe de la liberté contractuelle en se prononçant ou non pour l'adhésion à un projet de convention qui leur est proposé à cet effet par l'Etat. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a dès lors lieu soit de supprimer purement et simplement le premier alinéa, soit d'en modifier le libellé en vue de faire de l'obligation de créer dans le programme directeur des régions d'aménagement une simple faculté, d'autant plus que la coopération contractuelle avec les communes prévue à l'alinéa 2 ne paraît pas devoir respecter les limites tracées d'une région d'aménagement. Suite à un bref échange de vues, la commission parlementaire décide de maintenir l'alinéa 1^{er}, mais de remplacer l'expression : « le territoire national est subdivisé... » par l'expression : « le territoire national peut être subdivisé... ».

A l'endroit de l'alinéa 2, la commission fait sienne la proposition de libellé du Conseil d'Etat : « Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable. »

Quant à l'alinéa 3, il est, de l'avis de la Haute Corporation, superfétatoire et pourrait être supprimé. En effet, il est inutile de préciser dans le texte de la loi que le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions. Il paraît en effet bien plus logique, afin de respecter la liberté contractuelle et de laisser aux communes une marge appropriée pour déterminer avec l'Etat les critères de la coopération envisagée, de régler ces questions dans la convention. La Commission fait sienne cette proposition.

Au regard de ce qui précède, l'article 3 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 3. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:*

« **Art. 2-1.** *Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.*

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.
~~Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.~~»

*

Amendement 4 portant sur l'article 4 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 4 du projet de loi :

Art. 4. L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 3.** 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements ;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre entre les régions d'aménagement.

2. Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol ;
- les conventions Etat – communes.

3. Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier. »

Au paragraphe 1er du nouvel article 3 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat propose de remplacer la fin du texte figurant derrière le troisième tiret par « ... ou l'équilibre interrégional ». La Commission fait sienne cette proposition.

Au quatrième tiret du paragraphe 2 du nouvel article 3 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat suggère d'écrire : « - les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 2-1 ». La commission parlementaire fait également sienne cette proposition.

A regard de ce qui précède, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 4. L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 3.** 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements ;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.

2. Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels ;
- les plans d'occupation du sol ;
- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 2-1.

3. Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier. »

*

Amendement 5 portant sur l'article 5 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 5 du projet de loi :

Art. 5. L'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 4.** 1. Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

2. Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation. »

Cet amendement n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

*

Amendement 6 portant sur l'article 6 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 6 du projet de loi :

Art. 6. L'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 5.** 1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au

Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

3. Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

5. Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration. »

Cet amendement trouve l'assentiment du Conseil d'Etat et ne donne pas lieu à observation de sa part.

*

Amendement 7 portant sur l'article 7 du projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 7 du projet de loi :

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

2. Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »

Etant donné que la commission parlementaire a, à l'endroit de l'amendement 1 décidé de suivre la proposition du Conseil d'Etat de faire abstraction du paragraphe 3 dans la nouvelle version de l'article 1^{er} de la loi de 1999, il faut en conséquence compléter le paragraphe 1^{er} du nouvel article 6. La Haute Corporation propose de réserver la teneur suivante audit paragraphe 1^{er} : « (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur ».

Ainsi, le nouveau libellé de l'article sous rubrique est :

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

2. Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »

*

Amendement 8 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a inséré un nouvel article 8 dans le projet de loi, libellé comme suit :

Art. 8. *L'intitulé du chapitre III de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :*

« Plans directeurs sectoriels »

Cet amendement n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

*

Amendement 9 portant sur le nouvel article 9 du projet de loi (article 8 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 9 du projet de loi :

Art. 9. *L'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 7. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »

Cet amendement n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

*

Amendement 10 portant sur le nouvel article 10 du projet de loi (article 9 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 10 du projet de loi :

Art. 10. *L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé.*

Cet amendement, qui prévoit la suppression des dispositions relatives aux plans directeurs régionaux, n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

*

Amendement 11 portant sur le nouvel article 11 du projet de loi (article 10 initial)

L'amendement sous rubrique a trait à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999 qui règle la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels. La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 11 du projet de loi :

Art. 11. *L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 9. 1. Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, le projet de plan

directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur.

3. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils soient réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

6. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

7. Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et les communes concernées, ainsi que la Chambre des députés, sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.»

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat constate qu'au paragraphe 1^{er}, la commission parlementaire a décidé de ne pas suivre sa proposition de faire participer les communes aux groupes de travail institués pour élaborer les projets de plans directeurs sectoriels, mais de prévoir à la place une consultation facultative des communes lors de la phase d'élaboration de ces projets. Dans la mesure où il s'agit ici d'une simple faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement et qu'elle ne revêt pas de caractère normatif, le Conseil d'Etat estime qu'il pourra être fait abstraction de la deuxième phrase du paragraphe 1^{er}, d'autant plus qu'une consultation formelle et obligatoire des communes est de toute façon prévue au paragraphe 2.

En ce qui concerne l'ajout que la Commission du Développement durable propose en début de la première phrase du paragraphe 2, il ne donne, quant au fond, pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Ce dernier renvoie cependant au problème qu'il a soulevé dans ses observations préliminaires : la procédure prévue omet tant au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels qu'au niveau de l'alignement obligatoire à ces plans des instruments d'aménagement locaux toute consultation du public. Le Conseil d'Etat craint que cette omission ne soit synonyme d'un manque d'information des intéressés leur enlevant notamment la possibilité de réclamer lorsque leurs intérêts sont en jeu, alors que les plans directeurs sectoriels comportent un potentiel important de servitudes incisives pour les propriétaires fonciers. Il estime dès lors que le nouveau texte que la commission parlementaire prévoit de donner à l'article 9 de la loi du 21 mai 1999 devrait être complété en conséquence. De l'avis de la Haute Corporation, il conviendrait d'insérer un nouveau paragraphe derrière le paragraphe 2 du texte prévu par l'amendement, dont le libellé pourrait s'inspirer des dispositions du texte que l'amendement 15 entend réserver à la nouvelle version de l'article 13 de la loi de 1999.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat signale que la formule usuelle pour indiquer l'obligation de publication d'une norme ou décision dans la presse est libellée comme suit : « inséré dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché ». Il doute pourtant de la conformité de cette formule avec le droit européen, dont le principe de la libre prestation de services s'applique également aux organes de presse. La Haute Corporation a donc une nette préférence pour le libellé suivant : « inséré dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg ».

Pour finir et au regard de la consultation publique que le Conseil d'Etat préconise, il faudra à son avis prolonger d'un mois le délai de réponse accordé aux communes et porter celui-ci à quatre mois.

Au paragraphe 5, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est superfétatoire de préciser qu'une expropriation de fonds intervenant dans les conditions du chapitre VI de la loi de 1999 ne peut avoir lieu qu' « à des fins d'utilité publique ». En effet, l'article 16 de la Constitution retient déjà l'utilité publique parmi les critères requis pour procéder à une expropriation. En outre, l'article 20 de la loi de 1999 vise exclusivement des expropriations pour cause d'utilité publique. La Haute Corporation demande dès lors de faire abstraction du bout de phrase « pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique ».

Au paragraphe 6, les précisions relatives à la composition de la commission de suivi des plans directeurs sectoriels avaient leur sens dans la mesure où le Conseil d'Etat avait préconisé la présence de délégués communaux dans ces commissions. Si la commission parlementaire écarte cette solution, la Haute Corporation est d'avis qu'il est inutile de garder le bout de phrase « composée de représentants de l'Etat », l'alinéa 2 du paragraphe concerné étant suffisant à cet égard.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999 :

Art. 9. (1) *Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.*

(2) *Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.*

(3) *Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.*

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux dispositions du chapitre VI.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Concernant les remarques du Conseil d'Etat à propos de la nécessaire consultation du public au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels, ainsi qu'au niveau de l'alignement à ces plans des instruments d'aménagement locaux, les responsables du Ministère sont d'avis que la proposition de la Haute Corporation est difficilement réalisable dans la pratique : en effet, comment le Ministre ou son délégué pourrait-il assister à une réunion d'information de la population dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels ?

Si les membres de la Commission comprennent le souci exprimé par les responsables du Ministère, ils sont pourtant d'avis qu'au regard de l'importance que revêtent les plans directeurs sectoriels, il est nécessaire de trouver une solution afin que le citoyen puisse, dès le début de la procédure, donner son avis en la matière.

L'examen de l'amendement 11 et du nouveau libellé que le Conseil d'Etat propose de réserver à l'article 9 de la loi de 1999 sera poursuivi au cours de la prochaine réunion.

Luxembourg, le 7 novembre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

50



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 18 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 6 juin 2012 (09h00)
2. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant Mme Lydia Mutsch), Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Roger Negri, M. Ben Scheuer,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 6 juin 2012 (09h00)

Ce point n'a pas été abordé.

2. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Monsieur le Rapporteur expose les propositions d'amendements au projet de loi sous rubrique, sur base du document transmis aux membres de la commission parlementaire en date du 14 juin dernier (courrier électronique n°127482).

Les remarques préliminaires n'appellent pas d'observation de la part des membres de la Commission, sauf qu'à la demande du groupe *déi gréng*, l'expression « dans sa majorité » est ajoutée au point 2. afin d'établir que la décision n'est pas unanime. Ainsi, le point 2. se lira comme suit : « Le volet des plans directeurs régionaux de la loi initiale n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis 1999. Dès lors, la commission parlementaire a décidé, **dans sa majorité**, de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la loi modifiée un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique, ainsi que toute référence à l'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999. Certains des amendements exposés ci-dessous ne sont qu'une simple conséquence de cette décision ».

*

Amendement 1 portant sur le nouvel article 1^{er} (article 2 initial)

Le nouvel article 1^{er} du projet de loi se lira comme suit :

Art. 1. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 1.** 1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale, à l'échelle de la région d'aménagement, ainsi qu'à l'échelle intercommunale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées :

(a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;

(b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;

(d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. »

Commentaire de l'amendement 1

La nouvelle formulation du 2^{ème} paragraphe de l'article 1^{er} est destinée à souligner, à renforcer et à préciser la mission de coordination que l'aménagement du territoire doit assurer au niveau national, voire régional et intercommunal afin de garantir une approche intégrative des politiques sectorielles de développement du territoire national, sans pour autant interférer dans des questions d'aménagement d'importance locale.

Au paragraphe 1^{er}, le terme « région(s) » est à considérer dans le sens littéraire. Il s'agit d'une étendue du pays qui doit son unité à des causes naturelles (climat, végétation, relief) ou humaines (peuplement ou économie). Par opposition, il ne s'agit ni d'une structure politique, ni d'une structure administrative.

Au paragraphe 2, le terme « région d'aménagement » est à considérer comme une des régions définies dans le programme. Chaque région d'aménagement a des limites géographiques clairement définies et est caractérisée par un ou plusieurs centres de développement et d'attraction. Ces centres correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur arrière-pays. Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce en détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation (écoles, lycées, instituts d'études supérieures...) et de loisirs (centres culturels, théâtres, cinémas...), les services de santé (hôpitaux, médecins, pharmacies...), les moyens de transport offerts ainsi que les modes de transport et de communication. L'ensemble des centres de développement et d'attraction forme un système cohérent et un cadre de référence de logique territoriale, répondant aux exigences du développement durable.

En ce qui concerne le terme de « l'échelle intercommunale », par respect du principe de l'autonomie communale, il s'agit de bien préciser que ce n'est pas le niveau local et communal (avec des projets d'envergure locale et communale et d'impact local et communal en termes d'aménagement du territoire) qui est visé, mais bien le niveau intercommunal, c'est-à-dire qui est commun à plusieurs communes ou qui les concerne, en vue d'assurer une approche consistant à intégrer une politique coordonnée de plusieurs communes en termes de développement du territoire national.

Au paragraphe 3, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à rajouter que les « orientations » des plans directeurs sectoriels s'imposent également en matière d'aménagement du territoire (à côté des prescriptions). A noter également une légère reformulation rédactionnelle du texte proposé par le Conseil d'Etat, dans le sens qu'il n'est plus fait référence ni aux orientations du programme directeur, ni aux prescriptions des plans d'occupation du sol. Pour plus de détails concernant les notions de « prescriptions » et d' « orientations », il est prié de se référer au commentaire de l'amendement 21.

*

Amendement 2 portant sur le nouvel article 2 (article 3 initial)

Le nouvel article 2 du projet de loi 6124 se lira comme suit :

Art. 2. L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 2.** 1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite «le ministre», est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

4. Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur». »

Commentaire de l'amendement 2

Ad 2° : En ce qui concerne le terme de « intercommunal(e) », par respect du principe de l'autonomie communale, il s'agit de bien préciser que ce n'est pas le niveau local et communal (avec des projets d'envergure locale et communale et d'impact local et communal en termes d'aménagement du territoire) qui est visé, mais bien le niveau intercommunal, c'est-à-dire qui est commun à plusieurs communes ou qui les concerne, en vue d'assurer une approche consistant à intégrer une politique coordonnée de plusieurs communes en termes de développement du territoire national.

L'expérience en matière d'aménagement du territoire depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que la recherche de lieux d'implantation pour des

infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en œuvre la politique nationale arrêtée en matière d'aménagement du territoire. Pour pouvoir remplir son rôle de coordination, il est nécessaire que le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions soit impliqué dès un stade précoce dans les planifications des ministères sectoriels, respectivement des administrations communales qui concernent les projets énumérés au deuxième paragraphe de l'article 2.

Ad 4° : Il s'agit d'une simple reformulation rédactionnelle.

*

Amendement 3 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 3 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 3. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:

« Art. 2-1. Le territoire national est subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat - communes, visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable, avec des communes contiguës, formant un ensemble intercommunal fonctionnel en termes d'aménagement du territoire, avec les communes membres d'un parc naturel ou avec l'ensemble des communes d'une région d'aménagement.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées. »

Commentaire de l'amendement 3

L'alinéa 1^{er} définit les régions d'aménagement par renvoi au programme directeur.

L'alinéa 2 vise les conventions Etat - communes. Il s'agit de processus de planification informels. Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions Etat - communes visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable de l'espace intercommunal ou régional en question ou encore d'un parc naturel. A travers ces conventions, les communes s'engagent à inclure les résultats obtenus suite à un processus de planification informel et respectant les objectifs du programme directeur d'aménagement du territoire ainsi que les dispositions réglementaires des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol, dans leurs plans d'aménagement général respectifs, voire à procéder ensemble à l'élaboration d'un plan d'aménagement général intercommunal.

L'initiative de l'élaboration d'une convention Etat - communes peut émaner soit du ministre, soit des communes concernées.

Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre de ces conventions qui, en principe, sont faites pour une durée de cinq ans, une fois renouvelable.

*

Amendement 4 portant sur l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du projet de loi 6124 se lira comme suit :

Art. 4. L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 3.** 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements ;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre entre les régions d'aménagement.

2. Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol ;
- **les conventions Etat – communes.**

3. Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les **trois ans**, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

4. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier. »

Commentaire de l'amendement 4

Ad 1° : Le 3^e tiret est complété par une référence aux « régions d'aménagement », qui sont définies dans le commentaire de l'amendement 1^{er}.

Ad 2° : Ce paragraphe énumère les instruments de l'aménagement du territoire et est complété par l'instrument des « conventions Etat – communes », tel que découlant de l'amendement 3.

Ad 3°: Selon les expériences du passé, il est indiqué de faire périodiquement, et non pas annuellement, rapport à la Chambre des députés. Cette plus grande flexibilité permet de mieux tenir compte de l'actualité politique. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, il est retenu que ce rapport doit être fait au moins tous les trois ans.

*

Amendement 5 portant sur l'article 5 du projet de loi

L'article 5 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 5. L'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 4.** 1. Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

2. Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation. »

Commentaire de l'amendement 5

La Commission du Développement durable a décidé, suite à l'introduction d'un nouvel article 2-1, de biffer le paragraphe (3) de l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999, qui concerne justement la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement (voir l'amendement 3).

*

Amendement 6 portant sur l'article 6 du projet de loi

L'article 6 du projet de loi 6124 se lira comme suit :

Art. 6. L'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 5.** 1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur **en vue d'en tenir compte.**

3. Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

5. Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration. »

Commentaire de l'amendement 6

Ad 2° : Après un bref échange de vues et avec des réserves émises par les groupes parlementaires DP et *déi gréng*, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression « en vue d'en tenir compte ». La phrase garde tout son sens sans cette formulation. Cependant, les deux groupes politiques précités auraient préféré maintenir l'expression afin de s'assurer que le Gouvernement tienne effectivement compte des avis reçus.

Ad 5° : Il convient d'attirer l'attention sur la suppression des programmes complémentaires. Les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur. Par conséquent, il est plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. Pour des raisons de simplification administrative et de cohérence des instruments de planification, il est retenu que la notion de programmes complémentaires est supprimée et que les programmes complémentaires éventuels seront, le cas échéant, intégrés en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur.

*

Amendement 7 portant sur l'article 7 du projet de loi

L'article 7 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

2. Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »

Commentaire de l'amendement 7

Ad 1° : Il s'agit d'une simple conséquence de la décision de supprimer les programmes complémentaires.

Ad 2° : En plus, un paragraphe 2 est ajouté à l'article sous objet qui dispose que le programme directeur peut être précisé par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol. Les plans d'occupation du sol peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels, mais doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et appelée à s'exercer sur ou impacter le territoire de plusieurs communes. Cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relative aux plans d'occupation du sol.

Après avoir examiné l'avis du Conseil d'Etat, la commission parlementaire décide de suivre sa suggestion d'introduire le nouveau texte qu'il propose dans la loi de 1999, mais elle préfère, pour des raisons de cohérence, intégrer cet article à l'article 7 du projet de loi et d'en faire le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi de 1999 (au lieu de créer un article 6-1 tel que proposé par le Conseil d'Etat). Elle décide en outre d'opérer une légère modification au texte proposé par la Haute Corporation en remplaçant le mot « et » par le mot « ou », qu'elle juge juridiquement plus approprié pour prévoir l'alternative entre le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol.

*

Amendement 8 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 8 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 8. L'intitulé du chapitre III de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :
« Plans directeurs sectoriels »

Commentaire de l'amendement 8

Il y a lieu d'adapter le libellé du chapitre III en tenant compte de la suppression des plans directeurs régionaux.

*

Amendement 9 portant sur le nouvel article 9 du projet de loi (article 8 initial)

Le nouvel article 9 du projet de loi 6124 se lira comme suit :

Art. 9. L'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 7.** Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. **La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.** »

Commentaire de l'amendement 9

Suite à la suppression des programmes directeurs régionaux et suite à la suppression du paragraphe 1^{er} telle qu'approuvée par le Conseil d'Etat, le nouvel article ne comporte qu'un seul paragraphe (l'ancien paragraphe 3) qui définit un plan directeur sectoriel et qui décrit l'objet de ce dernier. Il est rajouté une phrase supplémentaire à la fin du paragraphe précisant que « la partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite ». Cette phrase a été proposée par le Conseil d'Etat à l'article 6, paragraphe 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 (voir l'amendement 7), mais n'a pas fait l'objet d'une précision quant à l'article sous objet. Dès lors, dans un souci de cohérence et de parallélisme juridique, il y a lieu de rajouter cette phrase également dans le cadre des plans directeurs sectoriels.

*

Amendement 10 portant sur le nouvel article 10 du projet de loi (article 9 initial)

Le nouvel article 10 du projet de loi se lira comme suit :

« **Art. 10.** L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé. »

Commentaire de l'amendement 10

Le volet des plans directeurs régionaux de la loi initiale n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis 1999. Dès lors, il y a lieu de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la loi modifiée un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique.

*

Amendement 11 portant sur le nouvel article 11 du projet de loi (article 10 initial)

L'article 11 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 11. L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 9.** 1. Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.**

2. **Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national**, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel **pour en tenir compte.**

3. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

6. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat. Cette commission a** pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et **de proposer, le cas échéant, des modifications.**

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

7. Le ministre informe **périodiquement**, et au moins tous les **trois ans**, le Gouvernement et les communes concernées, **ainsi que la Chambre des députés**, sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.»

Commentaire de l'amendement 11

Ad 1° : Il est décidé de suivre la proposition du Conseil d'Etat, sauf à rajouter une faculté supplémentaire en faveur des communes, permettant de les entendre en leur avis en ce qui concerne les projets de plans directeurs sectoriels.

Ad 2° : La décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35).

Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression « en vue d'en tenir compte ». La phrase garde tout son sens sans cette formulation (voir l'amendement 6).

La procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs sectoriels est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur (voir infra) : suppression de l'avis du comité interministériel et demande d'avis du Conseil supérieur parallèlement à ceux des communes.

Ad 5° : Il s'agit d'un ajout en vue d'avoir un parallélisme des normes par rapport à l'article 14 paragraphe 2 de la loi actuelle, qui dispose d'ores et déjà que les plans d'occupation du sol sont d'utilité publique. Dans la même logique, il est important de préciser que l'exécution des plans directeurs sectoriels est aussi d'utilité publique. Il y est encore apporté un changement rédactionnel, dans le sens que l'expression « à des usages publics » est remplacée par « à des fins d'utilité publique », étant donné que « l'usage public » correspond à tort à un usage qui dépend de l'Etat et est géré par celui-ci, à l'exclusion de toute participation privée.

Ad 6° : L'article 9 de la loi est complété par un nouveau paragraphe 6 qui institutionnalise une pratique déjà bien établie, à savoir la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel qui est chargée de surveiller la mise en œuvre du plan en question, d'informer le ministre sur celle-ci et, le cas échéant, de proposer des modifications. Le texte garde le même sens que celui proposé par le Conseil d'Etat, mais pour des raisons de lecture, il subit une légère reformulation rédactionnelle.

Ad 7° : Enfin, il est indiqué d'informer périodiquement le Gouvernement et les communes concernées ainsi que la Chambre des députés sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, il est retenu que cette information doit être faite au moins tous les trois ans.

*

Amendement 12 portant sur le nouvel article 12 du projet de loi (article 11 initial)

L'article 12 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 10.** 1. Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle ~~pour en tenir compte.~~

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Commentaire de l'amendement 12

Ad 1° : Il s'agit d'une simple conséquence de la décision de supprimer les plans directeurs régionaux.

Ad 2° : La décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35). Etant donné qu'une modification ponctuelle est incorporée dans le plan directeur sectoriel concerné, l'exécution de celle-ci est également d'utilité publique, par analogie à l'article 9 paragraphe 5.

Pour le reste, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression « en vue d'en tenir compte ». La phrase garde tout son sens sans cette formulation (voir l'amendement 6). En outre, la référence aux plans directeurs régionaux a été supprimée (article 8).

*

Amendement 13 portant sur l'article 13 du projet de loi

L'article 13 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 13. L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 11. 1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux orientations du programme directeur, précisées, le cas échéant, par un plan directeur sectoriel.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant **des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.** »

Commentaire de l'amendement 13

Il est proposé de modifier le texte afin de préciser que même si un plan d'occupation du sol modifie de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes, il ne peut être contraire aux orientations du programme directeur. Ces orientations peuvent être précisées par un plan directeur sectoriel.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe 3 consacre encore une fois la pratique bien établie de l'établissement des plans d'occupation du sol par un groupe de travail interministériel. Pour le reste, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat.

*

Amendement 14 portant sur l'article 14 du projet de loi

Il est proposé d'amender l'article 14 du projet de loi 6124 comme suit :

Art. 14. L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 12.** Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. **La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national.** »

Commentaire de l'amendement 14

La décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Dans la même optique que celle exposée en ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35).

*

Amendement 15 portant sur l'article 15

L'article 15 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 15. L'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 13.** 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

2. Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

3. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 2 du présent article.

5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions** les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre **ayant l'Intérieur dans ses attributions** l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol **en vue d'en tenir compte.**

7. En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part. »

Commentaire de l'amendement 15

Ad 5° : L'article remplace la référence au ministre de l'Intérieur dans le texte initial par la formule plus générale du « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

Ad 6° : Pour le reste, il est décidé de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer *in fine* l'expression « en vue d'en tenir compte ». La phrase garde tout son sens sans cette formulation (voir aussi l'amendement 6).

*

Amendement 16 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 16 du projet de loi sera libellé comme suit :

Art. 16. L'article 14 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 14. 1. Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial sous une forme appropriée.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

2. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi. »

Commentaire de l'amendement 16

Suite à l'observation du Conseil d'Etat qui, à bon escient, avait signalé qu'en l'absence de solution alternative prévue par la loi, la publication au Mémorial se fait sous forme imprimée tant pour ce qui concerne les textes écrits que pour ce qui est des parties graphiques que comportent les documents à publier, il convient de supprimer de l'article initial l'expression voulant que la publication se fasse « sous une forme appropriée ». (Avis du Conseil d'Etat concernant l'article 6 du projet de loi 6124, p. 12). Or le Conseil d'Etat n'a émis aucun avis concernant l'article sous objet, étant donné que l'article n'a pas fait l'objet d'une proposition de modification dans le projet de loi initialement déposé. Cependant, par analogie à l'amendement 6, il est opportun de supprimer cette expression qui d'ailleurs n'a aucune plus-value juridique.

*

Amendement 17 portant sur le nouvel article 17 du projet de loi (article 16 initial)

Le nouvel article 17 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 17. L'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 15. 1. Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure alléguée prévue au paragraphe 3.

3. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et à l'avis du Conseil supérieur et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle en vue d'en tenir compte.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Commentaire de l'amendement 17

Ad 1° : Comme pour les plans directeurs sectoriels, il est introduit, selon les mêmes conditions, la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol (à côté de la possibilité de procéder à une modification générale ou à l'abrogation du plan concerné). Une condition supplémentaire est cependant ajoutée, à savoir l'interdiction de grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété, en raison de la nature même du plan d'occupation du sol, opposable aux tiers.

Ad 3° : Par analogie au processus d'élaboration des plans d'occupation du sol (ainsi que des plans directeurs sectoriels), la décision du Gouvernement en conseil de faire modifier un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national. Cette publication doit intervenir pour les modifications générales ainsi que pour les modifications ponctuelles. Comme déjà invoqué à plusieurs reprises (voir supra), cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat (voir le commentaire de l'amendement 35).

Enfin, dans un souci de simplification administrative, les projets de modification ponctuelle à incidence forcément purement locale ne sont pas transmis pour avis au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, mais uniquement aux communes concernées.

*

Amendement 18 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 18 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 18. L'article 16 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 16. 1. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Commentaire de l'amendement 18

Il s'agit d'une reformulation purement rédactionnelle. Il est proposé de remplacer toutes références au ministre de l'Intérieur par la formule plus générale du « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

*

Amendement 19 portant sur le nouvel article 19 du projet de loi (article 17 initial)

Le nouvel article 19 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 19. L'article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 18. 1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

2. La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

3. La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée **au bourgmestre** de la ou des communes de situation de l'immeuble.

4. Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit. »

Commentaire de l'amendement 19

Il s'agit d'une simple reformulation rédactionnelle : le terme « aux bourgmestres » est mis dans la forme du singulier.

*

Amendement 20 portant sur le nouvel article 20 du projet de loi

Le nouvel article 20 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 20. L'intitulé du chapitre V de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :
« Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol »

Commentaire de l'amendement 20

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu d'adapter l'intitulé du chapitre V en conséquence.

*

Amendement 21 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Il est inséré un nouvel article 21 dans le projet de loi libellé comme suit :

Art. 21. L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 19. 1. Les plans** d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des orientations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

4. Les orientations lient les communes, lorsqu'elles précisent des résultats à atteindre par les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leur plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

5. Les orientations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier.

6. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou les orientations

qui précisent des résultats à atteindre d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné. »

7. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan directeur sectoriel, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du plan. Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme à ces prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel ».

Commentaire de l'amendement 21

L'objet principal est de différencier par la loi, trois types de normes pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels, étant entendu que les plans d'occupation du sol se superposent aux plans et projets d'aménagement général ainsi qu'aux plans et projets d'aménagement particulier des communes qu'ils modifient ainsi de plein droit.

Il est proposé, en premier lieu, de réserver le terme de « prescriptions » à celles des normes, insérées dans un plan directeur sectoriel, qui sont définies avec une précision telle qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement communaux conformément à l'article 19 de la loi. En effet, seules ces normes ont la précision nécessaire pour rendre de fait, le cas échéant, les plans d'aménagement communaux incompatibles avec elles, sans conférer à la commune concernée de marge de manœuvre en la matière.

Les orientations qui précisent des résultats à atteindre sont des normes qui sont certes obligatoires mais qui doivent être transposées par les conseils communaux, principaux responsables de l'aménagement communal, dans les documents d'aménagement communaux, en particulier en vue de localiser avec précision les parties du territoire communal concernées, ou de préciser les obligations résultant de ces normes.

Enfin – troisième catégorie de normes –, les « autres » orientations, c'est-à-dire celles qui ne précisent pas des résultats à atteindre obligatoirement, constituent des orientations dont la prise en considération est obligatoire lors de l'élaboration des plans d'aménagement communaux, sans pour autant lier les communes quant au résultat à atteindre. Ces orientations obligent les communes qui souhaiteraient s'en écarter à argumenter et motiver leur choix dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux respectifs.

Les prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre, lient, dans la même mesure où elles lient les communes, les instances étatiques lors de l'élaboration d'actes administratifs réglementaires ou individuels. Il serait incohérent de prévoir des instruments de planification contraignants à l'égard des communes, mais dépourvus de tout caractère contraignant à l'égard des autorités de l'Etat.

Enfin, pendant la phase de transition dans laquelle les communes doivent conformer leur plan d'aménagement général et leurs plans d'aménagement particulier avec les dispositions du plan directeur sectoriel, les orientations qui précisent des résultats à atteindre ainsi que les prescriptions priment sur les dispositions du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier. Ainsi, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si

elle n'est pas conforme à ces prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre.

*

Amendement 22 portant sur le nouvel article 22 du projet de loi (article 18 initial)

Le nouvel article 22 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 22. L'intitulé du chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :

« Chapitre VI : Mise en œuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol »

Commentaire de l'amendement 22

Etant donné que le présent projet de loi introduit de nouveaux instruments de mise en œuvre des différents plans, il y a lieu d'adapter l'intitulé du chapitre VI en conséquence.

*

Amendement 23 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 23 du projet de loi se lira comme suit (insertion d'un nouvel article) :

Art. 23. Le chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par de nouvelles sections, libellées comme suit :

1° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20 ayant l'intitulé suivant : « Section 1ère : Expropriation »

2° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20-1 ayant l'intitulé suivant : « Section 2 : Droit de préemption »

3° Il est inséré une nouvelle section devant l'article 21 ayant l'intitulé suivant : « Section 3 : Indemnités ».

Commentaire de l'amendement 23

Cet article a pour objet de compléter le chapitre VI par l'insertion de trois sections régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de préemption, ainsi que le droit aux indemnités.

*

Amendement 24 portant sur le nouvel article 24 du projet de loi (article 19 initial)

Le nouvel article 24 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 24. L'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 20.** 1. L'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.

2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.

3. Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

4. Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22. »

Commentaire de l'amendement 24

La nouveauté de l'article consiste dans le droit conféré aux communes, en ce qui concerne leur territoire, à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des biens immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Jusqu'à présent, l'Etat était le seul à pouvoir contraindre les particuliers en vertu de l'article sous objet. Cette innovation trouve toute son utilité, notamment dans le cadre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », car en ce qui concerne ce plan, la commune restera propriétaire des terrains des zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné, d'où l'intérêt de faire figurer, à côté de l'Etat, les communes dans la disposition sous objet concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour le reste, l'article reste inchangé par rapport à la version initiale.

*

Amendement 25 portant sur le nouvel article 25 du projet de loi (article 20 initial)

Le nouvel article 25 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 25. La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit :

« **Art. 20.-1** 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

3. L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

4. Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article :

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
 - les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
 - les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
 - les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
 - les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
 - les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
 - les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
 - les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
 - les ventes publiques,
 - les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
 - les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
- Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

5. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

6. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

7. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes :

1° l'identité et le domicile du propriétaire ;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

8. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

9. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

11. Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe. »

Commentaire de l'amendement 25

La Commission attire l'attention sur le redressement d'une erreur matérielle consistant dans la numérotation des paragraphes cités.

*

Amendement 26 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 26 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 26. L'article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 21. 1. N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 de la présente loi.

2. Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

3. L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

4. A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble. »

Commentaire de l'amendement 26

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu de supprimer en conséquence toute référence à l'article 8 de la loi sous objet. Quant au fond, cet article reste inchangé par rapport à l'article initial. Il est proposé de supprimer au projet de loi 6124 toutes références à l'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999.

*

Amendement 27 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 27 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 27. A l'article 23 de la loi précitée du 21 mai 1999 le terme « conseil supérieur » est remplacé par le terme « Conseil supérieur ».

Commentaire de l'amendement 27

Il s'agit d'une simple reformulation rédactionnelle. Dans un souci de cohérence de lecture, le terme « conseil supérieur » est écrit en majuscule et est remplacé dorénavant par le terme « Conseil supérieur ».

*

Amendement 28 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Le nouvel article 29 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 29. L'article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 25. 1. Pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux. Ces syndicats de communes ont pour mission d'œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives.

2. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal. »

Commentaire de l'amendement 28

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu de supprimer en conséquence toute référence y relative. Par conséquent, les syndicats de communes régionaux ne peuvent plus avoir pour mission principale « d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux » (puisque ces derniers sont supprimés), mais doivent dorénavant œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives.

*

Amendement 29 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 30, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 30. L'article 26 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 26. 1. Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

4. La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

5. Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne. »

Commentaire de l'amendement 29

L'article sous objet concerne les sanctions pénales. Par rapport à la version initiale, il reste inchangé quant au fond, sauf à rajouter au paragraphe 2 que le juge puisse ordonner également la mise en conformité de travaux aux orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement : « 2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement, soit (...) ».

*

Amendement 30 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 31, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 31. **L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :**

« (1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et

orientations des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »

Commentaire de l'amendement 30

L'article qu'il est proposé de modifier reste inchangé quant au fond, mais il rajoute au paragraphe 1^{er}, à côté des prescriptions, le terme « orientations » des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (voir supra le commentaire de l'amendement 21 pour un développement détaillé des termes en question). En plus, il supprime la référence quant aux plans directeurs régionaux (voir supra le commentaire de l'amendement 10).

*

Amendement 31 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 32, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 32. L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :

«Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

Commentaire de l'amendement 31

Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, et plus particulièrement la décision ministérielle quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet au cours de la phase procédurale. Dans ce dernier cas, le projet concerné n'est pas encore déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Afin d'éviter que des constructions puissent être érigées pendant la phase procédurale, mettant ainsi la mise en œuvre du plan directeur sectoriel en échec, suite à des contraintes dues à des faits accomplis, la nouvelle disposition prévoit qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

*

Amendement 32 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 33, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 33. Il est inséré un article 18bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :

«Art. 18bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure alléguée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. »

Commentaire de l'amendement 32

Il s'agit d'une insertion d'un nouvel article dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette disposition prévoit la mise en place d'une procédure alléguée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Pour rappel, les prescriptions sont des normes, insérées dans un plan directeur sectoriel, qui sont définies avec une précision telle qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement communaux conformément à l'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 (voir le commentaire de l'article 21). En effet, seules ces normes ont la précision nécessaire pour rendre de fait, le cas échéant, les plans d'aménagement communaux incompatibles avec elles sans conférer à la commune concernée de marge de manœuvre en la matière. Certes la question de l'intérêt d'une obligation de délibération de la part de la commune peut dans de telles conditions se poser, étant donné que celle-ci ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Cependant, cette disposition est nécessaire pour deux raisons. D'une part, le plan directeur sectoriel est un instrument étatique qui impose des contraintes aux communes qui doivent s'y conformer et, d'autre part, en vertu du principe de l'autonomie communale, il revient aux communes elles-mêmes, et non à l'Etat, de modifier leurs plans d'aménagement communaux.

*

Amendement 33 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 34, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 34. L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant :

« Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

Commentaire de l'amendement 33

Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du commentaire de l'amendement 31.

*

Amendement 34 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 35, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 35. Il est inséré un article 30bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :

« Art. 30bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plans d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues à l'article 30 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement particulier, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement particulier.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. »

Commentaire de l'amendement 34

Il s'agit d'une insertion d'un nouvel article dans la loi précitée du 19 juillet 2004, prévoyant la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du commentaire de l'article 33 du présent projet de loi.

*

Amendement 35 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 36, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 36. Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Art. 12bis. Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- **soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;**
- **soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.**

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens. »

Commentaire de l'amendement 35

Le projet de texte est basé sur le texte français (Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique) et reflète en particulier l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins des instruments de planification tels qu'ils découlent de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Ainsi, pour les besoins de la législation luxembourgeoise, seule la disposition concernant la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire est retenue. A noter qu'en vertu de l'article 20 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, l'Etat et les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la loi précitée (voir le commentaire de l'amendement 24).

En effet, en ce qui concerne la disposition visant « l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée », il y a lieu de préciser que la loi sous objet permettra d'utiliser dorénavant l'instrument du plan d'occupation du sol pour tout projet

d'utilité publique, si bien que ces projets pourront alors bénéficier de la disposition de l'article sous objet.

En ce qui concerne la disposition visant « la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration », celle-ci a été abandonnée dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance. Il n'est, en fait, ni concevable d'entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l'intérieur d'une commune. En plus, l'article actuel permettra de geler les prix de biens grevés à une date précédant d'un an la publication de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol.

Le but de se référer à la date de la publication au Mémorial est double. D'un côté, dans un souci de sécurité juridique, il s'agit d'avoir une date certaine. Cette date de publication diffère pour les deux types de plans. En ce qui concerne les plans d'occupation du sol, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un tel plan. En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

D'un autre côté, il s'agit de satisfaire à la nécessité de publicité, pour avertir les notaires non seulement d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat, mais aussi de la possibilité d'expropriation aux conditions telles que définies à l'article correspondant et visant les biens se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

Le but de se référer à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en conseil est également double :

Premièrement, lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il est obligatoire de procéder à une évaluation environnementale stratégique (« S.U.P. : Strategische Umweltprüfung »), conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ce rapport d'impact contient les éventuelles incidences sur l'environnement par l'accomplissement de ces plans. L'élaboration d'une évaluation environnementale stratégique est effectuée avant même l'entrée en procédure des plans concernés, ce qui implique qu'il existe déjà à ce point un certain flux d'informations. Pour remédier aux hausses de prix résultant d'éventuelles spéculations liées au seul fait de l'élaboration d'une étude relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, il y a lieu de prendre la valeur en compte qui précède d'un an la publication de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol.

Deuxièmement, même indépendamment de l'élaboration d'une étude environnementale stratégique, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol nécessitent l'élaboration de parties graphiques qui ne se concrétisent et se stabilisent généralement qu'au cours de la dernière année du processus de l'élaboration de ces plans. Ce n'est donc que durant cette phase de finalisation qu'existe le risque de diffusion d'informations fiables dans une optique de spéculation foncière.

Pour ces différentes raisons, il est donc raisonnable d'estimer qu'au cours de la dernière année du processus d'élaboration des projets de ces plans, beaucoup d'éléments sont déjà

connus, de sorte que le risque de diffusion illicite d'informations notamment cartographiques vers l'extérieur augmente. Tout ceci justifie donc également de prendre la valeur en compte telle qu'elle était un an précédant la publication telle que décrite à l'article correspondant.

Concernant la question posée par la Chambre des métiers (avis du 5.8.2010) « comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évaluation générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d'une zone d'activités économiques ? », il y a lieu de procéder à la détermination de la valeur du bien en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il y a lieu de consulter la valeur à une date la plus proche possible de la date prévue par l'article sous objet, c'est-à-dire un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en conseil, de biens similaires, relativement proches du bien à acquérir, mais non directement concernés par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant pour une date la plus proche possible de la date de référence le prix de biens situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au bien à acquérir. En d'autres termes, les biens de comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le bien à acquérir (classement d'un terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques).

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (biens à proximité et biens plus éloignés). Ce réexamen s'avère nécessaire parce qu'il y a valablement lieu de supposer que le projet a engendré une solide hausse de valeur du bien à proximité, même si ce bien n'est pas directement concerné par le projet.

Une estimation de l'évolution générale des prix s'obtient en comparant le prix des trois terrains de référence.

Cette valeur constituera la valeur de référence pour le calcul de l'indemnité, et servira de base pour la justification du prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des biens par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale du prix des biens. Elle s'applique uniquement dans un secteur directement concerné par un plan d'occupation du sol ou un plan directeur sectoriel, afin que ces projets soient mieux à l'abri de spéculations foncières.

*

Amendement 36 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 37, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 37. L'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique précitée est remplacé par le texte suivant :

« Art. 17. Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent. »

Commentaire de l'amendement 36

En vertu de l'article 20 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont également autorisées à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires (voir le commentaire de l'amendement 24).

Quant à la procédure d'expropriation poursuivie à la demande des communes, celle-ci est régie par la section « B – Expropriation poursuivie à la demande des communes » de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 17 de cette section renvoie à plusieurs dispositions édictées par les articles de la section « A – Expropriation poursuivie à la demande de l'Etat ». Etant donné que l'article 12bis qu'il est prévu d'insérer figurera dans cette section, il importe dès lors d'inclure une référence au nouvel article 12bis dans l'article sous objet.

*

Amendement 37 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 38, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 38. A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1^{er}, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit :

« Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- **soit de la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;**
- **soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée. »**

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

Commentaire de l'amendement 37

Voir le commentaire de l'amendement 35.

*

Amendement 38 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Un nouvel article 39, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 39.- A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, le terme « comité interministériel à l'aménagement du territoire » est remplacé par le terme « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».

Commentaire de l'amendement 38

Etant donné que le comité interministériel de l'aménagement du territoire est supprimé, il y a lieu de supprimer toute référence y relative et de remplacer ce terme par le terme « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».

*

Amendement 39 portant sur l'intitulé du projet de loi

Le nouvel intitulé du projet de loi est le suivant :

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :

1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Commentaire de l'amendement 39

Le nouvel intitulé du projet de loi est une simple conséquence des amendements 30 à 38.

*

Il sera procédé dans les plus brefs délais à la correction de différents points discutés ci-dessus. Les membres de la Commission du Développement durable auront alors l'occasion d'aviser le nouveau projet de lettre d'amendements. Suite à d'éventuelles autres adaptations, le document sera ensuite transmis pour avis au Conseil d'Etat.

3. Divers

Les prochaines réunions auront respectivement lieu les 29 juin, 4, 11 et 18 juillet 2012.

Luxembourg, le 22 juin 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

45



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 16 mai 2012 (14h00)

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Continuation des travaux

2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Paul Helminger, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Serge Urbany,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Les membres de la Commission du Développement durable poursuivent l'examen des articles du projet de loi 6124.

Article 23 initial

Monsieur le Rapporteur résume succinctement les décisions prises au cours de la réunion du 3 mai dernier. Au cours de cette réunion, l'article sous rubrique ainsi que la problématique de la neutralisation de la valeur d'un terrain ont déjà été longuement discutés.

Une des principales décisions avait été de donner les mêmes droits à l'Etat et aux communes pour ce qui concerne la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. En contrepartie, il a été retenu de ne pas donner suite à la proposition de généraliser la disposition aux autres décisions émanant d'une autorité communale, comme par exemple les plans d'aménagement général. Contre l'avis du groupe parlementaire *déi gréng*, il a été décidé que cette discussion politique plus fondamentale pourrait avoir lieu une fois que le projet de loi sous rubrique aura été évacué.

Les membres de la Commission avaient en outre chargé Monsieur le Rapporteur et les représentants gouvernementaux de leur faire une nouvelle proposition de libellé pour l'article sous rubrique, en se tenant au plus près du texte de référence français et en argumentant chacune des éventuelles déviations par rapport à ce texte de référence. La nouvelle proposition de texte se trouve reprise en annexe du présent procès-verbal.

L'alinéa 1^{er} prévoit le principe de la neutralisation de la valeur d'un terrain et s'inspire très largement du texte français, libellé comme suit :

Quelle que soit la nature des biens, il ne pourra être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis cette date de référence, s'ils ont été provoqués :

- *par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;*
- *par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ;*
- *par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique, de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble.*

Le texte français prévoit donc trois cas de figure pour lesquels s'applique le principe de la neutralisation de la valeur d'un terrain. Le texte luxembourgeois a bien entendu été adapté à la situation nationale. Monsieur le Rapporteur est d'avis que la première hypothèse retenue par le législateur français, en l'occurrence l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée, n'est pas à retenir, car elle est trop imprécise. En fait, le souci principal est l'incertitude de la date d'une « annonce de travaux ou d'opérations ». En plus, le nouvel article permettra d'utiliser dorénavant l'instrument du plan d'occupation du sol pour tout objet d'utilité publique, si bien que ces projets pourront alors bénéficier de la disposition de l'article sous objet.

La seconde hypothèse, à savoir la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols, a été adaptée à la situation luxembourgeoise et rédigée comme suit : « *la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans directeurs sectoriels ou plans d'occupation du sol* ».

En ce qui concerne la troisième hypothèse, à savoir la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique, de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble, celle-ci a été abandonnée dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance. Il n'est, en fait, ni concevable d'entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l'intérieur d'une commune.

En ce qui concerne l'alinéa 2, la proposition de texte est la suivante :

Les biens à exproprier sont estimés sur base de / en prenant en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.*

Dans un souci de sécurité juridique et de protection du droit de propriété, cet alinéa prévoit une date de référence précise pour le calcul de la valeur du bien à exproprier.

Les membres de la Commission constatent deux différences notoires par rapport au texte de référence français qui est, quant à lui, libellé comme suit :

Les biens sont estimés à la date de la décision de première instance ; toutefois, et sous réserve de l'application des dispositions du II du présent article, sera seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique ou, dans le cas des projets ou programmes soumis au débat public prévu par l'article L. 121-8 du code de l'environnement ou par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, au jour de la mise à disposition du public du dossier de ce débat.

Ces deux différences sont les suivantes :

- le texte français retient l'expression : « sera seul pris en considération ... », alors que la proposition du Ministère met en avant deux alternatives, à savoir « sur base de » et « en prenant en considération ». Suite à un bref échange de vues, il est décidé de se rapprocher au plus du texte de référence et d'écrire : « Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération... ». En effet, ce nouveau libellé est jugé plus exact et permettra d'assurer une sécurité juridique renforcée ;
- le texte français utilise le concept d'« usage effectif des immeubles », alors que la proposition du Ministère évoque la notion de « valeur du bien ». Ces deux expressions ont en effet des implications pratiques sensiblement différentes. Pour expliquer ces différences potentielles, Monsieur le Rapporteur donne en exemple le cas d'une zone verte adjacente au périmètre d'une commune et qui est effectivement utilisée comme pâturage pour le bétail. Dans ce cas précis, si l'on retenait le texte français, le terrain aurait une valeur bien moindre que si l'on retenait la proposition du Ministère, car la valeur de la parcelle est inévitablement plus élevée que celle d'un simple pâturage, étant donné qu'elle est adjacente au périmètre. Plusieurs membres de la Commission ne sont pas d'accord avec cette interprétation et craignent que le but recherché par les auteurs du projet de loi ne soit, dans ces circonstances, pas atteint. Il est finalement pourtant décidé de retenir l'expression « valeur du bien », car il est un fait que les Français ont une appréhension beaucoup plus restrictive du droit de propriété que nous ne l'avons. Le libellé retenu permettra en outre de conserver une certaine et nécessaire flexibilité, tout en évitant tout risque d'insécurité au cas où l'expression « usage effectif » était retenue.

Par ailleurs, et dans un souci de meilleure lisibilité, l'expression « du Gouvernement en Conseil » est ajoutée au second tiret.

Au terme de cet échange de vues, il est donc retenu de libeller comme suit l’alinéa 2 de l’article sous rubrique :

*Les biens à exproprier sont estimés **en prenant seule en considération** la valeur du bien telle qu’elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :*

- *soit de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu’au Conseil supérieur de l’aménagement du territoire, conformément à l’article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire ;*
- *soit de la décision **du Gouvernement en Conseil** de faire élaborer un plan d’occupation du sol, conformément l’article 12 de la loi précitée.*

*

Il convient de noter que la proposition de texte concernant l’expropriation qui avait été faite par les responsables du Ministère au cours de la réunion du 3 mai 2012 comportait un troisième alinéa libellé comme suit :

Il est cependant tenu compte de l’évolution générale des prix des terrains.

Cet alinéa a été biffé, car il est d’ordre général et, de toute façon, immédiatement applicable. Cette évidence est d’ores et déjà mentionnée dans le commentaire des articles.

Dans ce contexte et suite notamment à la question posée par la Chambre des métiers qui, dans son avis du 5 août 2010, se demande comment distinguer les changements de valeurs imputables à l’évaluation générale des prix des terrains à un endroit précis et ceux générés par le fait que les pouvoirs publics projettent la réalisation d’une grande infrastructure, les responsables gouvernementaux détaillent la procédure retenue afin de déterminer la valeur d’un terrain. Ils font valoir qu’il s’agit d’une procédure transparente qui se déroule en plusieurs étapes. Celle-ci est expliquée de manière exhaustive dans le commentaire du nouveau texte à insérer concernant l’expropriation (voir en annexe *in fine*). En bref, l’on peut retenir ce qui suit :

1. la valeur de biens similaires, relativement proches du bien à acquérir, est consultée ;
2. cette valeur est confirmée en consultant le prix de biens situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent cependant dans une situation similaire par rapport au bien à acquérir ;
3. le prix actuel des trois endroits de référence (biens à proximité et biens plus éloignés) est examiné ;
4. l’estimation de l’évolution générale des prix s’obtient en comparant le prix des trois terrains de référence.

*

En dernier lieu, après avoir constaté que le commentaire du nouveau texte à insérer concernant l’expropriation ne mentionne pas le fait qu’il a été décidé, au cours de la réunion du 3 mai dernier, de donner les mêmes droits à l’Etat et aux communes pour ce qui concerne l’acquisition et l’expropriation pour cause d’utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d’occupation du sol, les membres de la Commission demandent aux responsables gouvernementaux de bien vouloir ajouter un paragraphe explicatif sur ce point.

Article 24 du projet de loi initial

L'article sous rubrique a pour objet de supprimer l'article 24 de la loi du 21 mai 1999. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 24. – *L'article 24 est abrogé.*

L'article 24 de la loi de 1999 instituait un comité interministériel chargé d'assister le ministre en matière d'aménagement du territoire. En effet, lorsque la loi du 21 mai 1999 est entrée en vigueur, l'approche interministérielle intégrative n'était pas encore entrée dans les mœurs des différents départements ministériels. Entretemps, un certain nombre de plans a été élaboré dans le cadre de groupes de travail interministériels et leur mise en œuvre est accompagnée par des commissions de suivi interministérielles. Les auteurs du projet de loi sont donc d'avis que le comité interministériel de l'aménagement du territoire a perdu sa raison d'être et prévoient, pour des raisons de simplification administrative, sa suppression pure et simple.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler au sujet de la suppression de l'article 24 de la loi de 1999. Pour des raisons rédactionnelles, il propose pourtant d'écrire :

Art. xxx. *L'article 24 de la loi précitée du 21 mai 1999 est abrogé.*

La Commission fait sienne cette proposition.

Articles 25 et 26 du projet de loi initial

L'article 25 insère un nouveau chapitre dans la loi de 1999 afin d'agencer les procédures d'élaboration des différents plans et programmes aux exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique.

L'article 26 propose quant à lui l'insertion dans la loi de 1999 d'un nouvel article 25-1 traitant des modalités d'application de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et disposant que les plans et programmes en matière d'aménagement du territoire sont soumis à une évaluation environnementale stratégique et que la consultation du public a lieu en parallèle à la consultation des communes.

Ces deux articles ont, dans leur version initiale, la teneur suivante :

Art. 25. – *Il est inséré un chapitre VIIbis, intitulé comme suit:
« Chapitre VIIbis: Evaluation environnementale stratégique »*

Art. 26. – *Il est inséré un article 25-1, libellé comme suit :*

« Art. 25-1. – 1. Les programmes et plans mis en œuvre dans le cadre de la présente loi pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont soumis à une évaluation environnementale stratégique conformément aux dispositions de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2. La consultation du public prévue par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement débute avec la transmission aux communes concernées du projet des plans ou des programmes prévus aux articles 5, 8, 9 et 11 de la présente loi.

3. Le rapport sur les incidences environnementales au sens de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et son

résumé non technique doivent être disponibles au plus tard au moment où le programme ou plan est transmis aux communes concernées. Ils sont joints au dossier du projet de programme ou de plan envoyé aux communes. »

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat estime que les programmes et plans prévus par la loi du 21 mai 1999 sont de plein droit couverts par le champ d'application de la loi du 22 mai 2008. Il est donc d'avis que le paragraphe 1^{er} du nouvel article 25-1 qu'il est prévu d'insérer dans la loi de 1999 s'avère superfétatoire.

Les paragraphes 2 et 3 du même article, qui ont trait respectivement au déclenchement de la procédure de consultation du public et au traitement à réserver au rapport sur les incidences environnementales prescrit par l'article 5 de la loi de 2008, constituent des modalités d'évaluation relatives aux plans et programmes en matière d'aménagement du territoire. Dans la mesure où l'article 2, paragraphe 5 de la loi de 2008 renvoie à un règlement grand-ducal en vue de régler ces modalités d'évaluation, la Haute Corporation estime qu'il y a lieu de faire droit de cette délégation au pouvoir exécutif plutôt que de vouloir traiter de façon spécifique ces modalités dans le cadre d'une loi spéciale. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente de la législation, le Conseil d'Etat insiste dès lors sur la suppression des deux articles sous rubrique.

Les membres de la commission parlementaire décident de suivre cette suggestion du Conseil d'Etat et de supprimer ces deux articles.

*

Monsieur le Rapporteur rappelle que le Conseil d'Etat a, dans le contexte de l'examen de l'article 12 initial du projet de loi 6124, proposé d'ajouter un article afin de compléter l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Cette proposition a d'ores et déjà été examinée au cours de la réunion du 15 février dernier.

Pour rappel, l'article 12 initial avait pour objet d'insérer un nouvel article 10-1 dans la loi de 1999. Ce nouvel article 10-1 interdit l'adoption ou la modification de tout plan d'aménagement général communal qui s'avérerait contraire aux projets de plans directeurs régionaux ou sectoriels dès le moment où les communes auront été saisies pour avis des projets de plan afférents. En effet, étant donné que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois suivant la publication du projet de plan, il est nécessaire d'éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en œuvre d'un plan directeur impossible.

Le Conseil d'Etat avait estimé que le contenu de l'article 10-1 aurait bien mieux sa place, sous une forme modifiée, à l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il avait donc proposé de renoncer à l'insertion de l'article 10-1 au profit d'un ajout à apporter à l'article 18, alinéa 2 de la loi de 2004. La commission parlementaire avait décidé de suivre cette proposition et de biffer l'article 12 du projet de loi initial.

A présent, elle entérine cette décision. De ce fait, à la fin du projet de loi 6124 sera inséré un article y faisant référence.

Dans le même contexte, Monsieur le Président de la Commission rappelle également qu'au cours des réunions des 15 et 28 mars 2012, la proposition du Conseil d'Etat de prévoir dans la loi précitée du 19 juillet 2004 une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs instruments d'aménagement avec les éléments juridiquement contraignants du cadre mis en place par l'Etat, avait été discutée. Pour le détail des discussions et pour la proposition de texte qui avait alors été soumise par les

responsables gouvernementaux, il est prié de se référer aux procès-verbaux des deux réunions mentionnées ci-dessus.

*

Les amendements au projet de loi sous rubrique seront finalisés dans les meilleurs délais, puis examinés et adoptés au cours d'une prochaine réunion. En vue de faciliter la lecture et la compréhension du nouveau projet de texte, suite aux nombreuses adaptations et reformulations lors des séances de la commission parlementaire, il est décidé d'amender tous les articles par la formule générale suivante : « L'article xxx de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant : (...) ».

Luxembourg, le 25 mai 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

ANNEXE

2^e Projet de texte concernant l'expropriation

(Version 14.5.2012)

Projet de texte :

Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés **sur base de / en prenant en considération** la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire,
- soit de la décision de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, il est ajouté un paragraphe 2 rédigé comme suit :

« Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés **sur base de / en prenant en considération** la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- soit de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire,
- soit de la décision de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Exposé des motifs :

Les réaffectations de terrains ou ensembles de terrains suscitent des spéculations foncières dès que les projets sont connus. L'enrichissement indu des propriétaires immobiliers en est la conséquence et oblige non seulement l'Etat qui promeut le projet d'aménagement et d'utilité publique à payer des prix surfaits.

En fait, l'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en œuvre des différents plans directeurs sectoriels ou plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, situés notamment en dehors du périmètre d'agglomération et nécessaires pour la réalisation p.ex. d'un tracé pour une voie de chemin de fer ou d'une zone d'activité économique à caractère national ou régional ou encore d'un projet d'envergure destiné à l'habitat, gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains, faute de quoi le projet étatique ne pourra être réalisé.

Il y a donc lieu de prévoir la mise en place d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol ou d'un plan directeur sectoriel. Il s'agit d'un instrument comportant un mécanisme de détermination de la compensation juste en cas d'expropriation, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées

sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol.

Commentaire :

Le projet de texte est basé sur le texte français (Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique) et reflète en particulier l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins des instruments de planification tels qu'ils découlent de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Ainsi, pour les besoins de la législation luxembourgeoise, seule la disposition concernant la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire est retenue.

En effet, en ce qui concerne la disposition visant « l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée », il y a lieu de préciser que la loi sous objet permettra d'utiliser dorénavant l'instrument du plan d'occupation du sol pour tout projet d'utilité publique, si bien que ces projets pourront alors bénéficier de la disposition de l'article sous objet.

En ce qui concerne la disposition visant « la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration », celle-ci a été abandonnée dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance. Il n'est, en fait, ni concevable d'entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l'intérieur d'une commune. En plus, l'article actuel permettra de geler les prix de biens grevés à une date précédant d'un an la publication de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol.

Le but de se référer à la date de la publication au Mémorial est double. D'un côté, dans un souci de sécurité juridique, il s'agit d'avoir une date certaine. Cette date de publication diffère pour les deux types de plans. En ce qui concerne les plans d'occupation du sol, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en Conseil de faire élaborer un tel plan. En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

D'un autre côté, il s'agit de satisfaire à la nécessité de publicité, pour avertir les notaires non seulement d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat, mais aussi de la possibilité d'expropriation aux conditions tels que définies à l'article correspondant et visant les biens se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

Le but de se référer à la valeur du bien immobilier telle qu'elle était un an précédant la publication de la décision du gouvernement en conseil est également double :

Premièrement, lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il est obligatoire de procéder à une évaluation environnementale stratégique (« *S.U.P. : Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung* »), conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ce rapport d'impact contient les éventuelles incidences sur l'environnement par l'accomplissement de ces plans. L'élaboration d'une évaluation environnementale stratégique est effectuée avant même l'entrée en procédure des plans concernés, ce qui implique qu'il existe déjà à ce point un certain flux d'informations. Pour remédier aux hausses de prix résultant d'éventuelles spéculations liées au seul fait de l'élaboration d'une étude relative à l'évaluation des incidents sur l'environnement, il y a lieu de prendre la valeur en compte qui précède d'un an la publication de la décision du gouvernement en conseil de faire élaborer un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol.

Deuxièmement, même indépendamment de l'élaboration d'une étude environnementale stratégique, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol nécessitent l'élaboration de parties graphiques qui ne se concrétisent et se stabilisent généralement qu'au cours de la dernière année du processus de l'élaboration de ces

plans. Ce n'est donc que durant cette phase de finalisation qu'existe le risque de diffusion d'informations fiables dans une optique de spéculation foncière.

Pour ces différentes raisons, il est donc raisonnable d'estimer qu'au cours de la dernière année du processus d'élaboration des projets de ces plans, beaucoup d'éléments sont déjà connus, de sorte que le risque de diffusion illicite d'informations notamment cartographiques vers l'extérieur augmente. Tout ceci justifie donc également de prendre la valeur en compte telle qu'elle était un an précédant la publication telle que décrite à l'article correspondant.

Concernant la question posée par la Chambre des métiers (Avis du 5.8.2010) « comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évaluation générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d'une zone d'activités économiques ? », il y a lieu de procéder à la détermination de la valeur du bien en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il y a lieu de consulter la valeur de biens similaires, relativement proches du bien à acquérir.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant le prix de biens situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au bien à acquérir. En d'autres termes, les biens de comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le bien à acquérir (classement d'un terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques).

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (biens à proximité et biens plus éloignés). Ce réexamen s'avère nécessaire parce qu'il y a valablement lieu de supposer que le projet a engendré une solide hausse de valeur des biens à proximité, même si ces biens ne sont pas directement concernés par le projet.

Une estimation de l'évolution générale des prix s'obtient en comparant le prix des trois terrains de référence.

Cette valeur constituera la valeur de référence pour le calcul de l'indemnité, et servira de base pour la justification du prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des biens par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale des prix des biens. Elle s'applique uniquement dans un secteur directement concerné par un plan d'occupation du sol ou un plan directeur sectoriel, afin que ces projets soient mieux à l'abri de spéculations foncières.



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 03 mai 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux

2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Serge Urbany,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. **6124** **Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire**

Les membres de la Commission du Développement durable poursuivent l'examen des articles du projet de loi sous rubrique.

Article 22 initial

Par le biais de cet article 22, les auteurs du projet de loi ont, dans un souci de cohérence de lecture, créé un nouvel article 21-1, qui reprend intégralement le libellé de l'ancien article 22 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 22.– *L'ancien article 22 est intégralement repris sous un nouvel intitulé article 21-2.*

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité du changement de numéro de l'article 22 de la loi de 1999 et, plutôt que de modifier celui-ci, il propose de réserver le numéro 22-1 au nouvel article qu'il est proposé d'insérer dans cette loi. L'article 22 du projet gouvernemental est dès lors à supprimer. La commission parlementaire décide de suivre cette suggestion.

Article 23 initial

L'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels ou des plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, situés en dehors du périmètre d'agglomération et nécessaires pour la réalisation d'un grand projet d'infrastructure, gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains, faute de quoi le projet étatique ne pourra être réalisé. Pour éviter ce genre de comportement, l'article sous rubrique prévoit d'insérer dans la loi précitée de 1999 une disposition qui neutralise les éventuelles évolutions des prix immobiliers dues à l'annonce de projets d'infrastructures publiques ou d'aménagement public, susceptibles de changer l'affectation voire la valeur des terrains impliqués ou adjacents.

Dans sa version initiale, l'article sous rubrique, qui s'inspire de la législation française en la matière¹, stipule que, dans le cadre d'une procédure d'expropriation, pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan auprès de la commune où se situe l'immeuble si ce changement de valeur a été provoqué :

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée,
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ou
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

A noter que cette disposition prévoit de tenir compte de l'évolution générale des prix des terrains dans un secteur concerné par un plan directeur ou un plan d'occupation du sol suite à des événements et évolutions qui ne sont pas en relation avec un tel plan. Elle est également nécessaire afin d'éviter que par la suite de travaux effectués en prévision d'un plan, alors que celui-ci est en cours d'élaboration, afin d'en accélérer par après la mise en

¹ Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique, repris en annexe 1 du présent procès-verbal.

œuvre, les terrains concernés ne deviennent l'objet de spéculation. Comme la période d'élaboration de ces plans dure rarement moins de trois ans, les auteurs du projet de loi ont jugé nécessaire de retenir dans cette disposition un délai de trois ans. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 23.– *Il est inséré un nouvel article sous l'article 22, libellé comme suit:*

„Pour la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel, d'un plan directeur régional ou d'un plan d'occupation du sol, quelle que soit la nature de l'immeuble, il n'est pas tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués:

- *par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;*
- *par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols; ou*
- *par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.“*

Dans son avis du 5 août 2011, la Chambre des Métiers, si elle est d'avis que le modèle de détermination de la valeur d'un bien exproprié proposé par les auteurs du projet de loi semble plausible en théorie, exprime pourtant des craintes quant aux difficultés pratiques d'évaluation des changements de valeurs probablement toujours imputables pour partie à l'évolution générale des prix immobiliers et pour partie à l'effet spécifique de l'annonce du projet public.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'approche proposée par les auteurs. Il partage pourtant les craintes de la Chambre des Métiers. Il se demande encore si la disposition projetée a bien sa place dans la loi sur l'aménagement du territoire ou s'il ne serait pas préférable d'insérer celle-ci dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de lui assurer un effet général, tout en examinant l'intérêt d'y renvoyer dans la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, la Haute Corporation est en effet d'avis qu'il faut éviter des solutions « à la carte » dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi. Le Conseil d'Etat se réserve dès lors de refuser la dispense du second vote constitutionnel en attendant que les auteurs du projet apportent une réponse satisfaisante à la question évoquée. Pour le surplus, il recommande de se tenir au plus près au texte de référence français. Comme comportant la modification d'une loi autre que celle visée par les modifications qui précèdent, l'article en question aura sa place en fin de dispositif du projet de loi.

Après avoir pris connaissance des remarques émises par le Conseil d'Etat, les membres de la commission parlementaire décident de faire droit à son opposition formelle et d'insérer une disposition globale dans les lois du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il convient d'inclure les communes en tant que bénéficiaires de la disposition relative à la neutralisation de la valeur d'un terrain. Certains membres de la Commission sont en effet d'avis que les administrations communales doivent elles aussi pouvoir neutraliser les effets de leurs décisions sur la valeur d'un terrain.

D'une manière générale, Monsieur le Ministre se déclare contre l'inclusion des communes dans cette disposition. Son argumentation se base sur les points suivants :

- son rôle, ainsi que celui de la loi en projet, est de s'assurer que l'Etat ait à sa disposition tous les instruments nécessaires pour mener à bien une politique cohérente au niveau de l'aménagement du territoire et réaliser ainsi de grands projets d'utilité publique. Il est d'avis que l'aménagement communal n'entre pas dans ces considérations ;
- ladite disposition représente d'ores et déjà une forte restriction du droit de propriété privée et doit par conséquent être encadrée et limitée autant que faire se peut ;
- au cas où il serait décidé de faire bénéficier les communes de cette disposition, il faudrait se poser la question supplémentaire d'en faire bénéficier encore d'autres acteurs. En effet, Monsieur le Ministre rappelle que l'article 2 de la loi précitée du 15 mars 1979 prévoit que l'expropriation peut s'opérer à la demande, non seulement de l'Etat et des communes, mais également à la demande d'établissements publics ou de particuliers. Or, il émet de très vives réserves sur ce point.

Au cours de l'échange de vues subséquent à la prise de position de Monsieur le Ministre, deux points sont discutés :

1. le premier point est celui de la procédure relative à l'expropriation et à la neutralisation de la valeur d'un terrain dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol : est-ce que, dans ces deux cas, seul l'Etat pourra bénéficier de ces dispositions ou, au contraire, les communes pourront, elles aussi, en bénéficier ?
2. le second point est celui de l'éventuelle généralisation de la disposition à d'autres instruments. Les membres de la Commission se demandent si la disposition sur la neutralisation de la valeur d'un terrain devrait s'appliquer non seulement aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol, mais également à toute autre décision émanant d'une autorité publique, comme par exemple les plans d'aménagement général communaux.

En ce qui concerne le premier point, les membres de la Commission du Développement durable sont plutôt d'avis qu'il faudrait faire bénéficier les acteurs locaux de cet instrument. Sur base de l'exemple du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », ils font en effet la distinction entre les zones d'activités économiques à caractère national et les zones d'activités économiques à caractère régional. Ainsi, s'il était décidé que les communes ne pourront pas bénéficier de la disposition relative à la neutralisation de la valeur d'un terrain dans ce contexte, il serait instauré une inégalité criante entre l'Etat et les communes qui, par la force des choses, seraient amenées à payer un prix sensiblement plus élevé pour un terrain comparable. En outre, il est rappelé que le Conseil d'Etat a, dans son avis précité du 16 septembre 2011, justement argué du fait que la disposition projetée aurait intérêt à être insérée dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de lui assurer un effet général. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, la Haute Corporation est en effet d'avis qu'il faut éviter des solutions « à la carte » dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi. Pour finir, le Conseil d'Etat recommande de se tenir au plus près au texte de référence français, qui est un texte très général impliquant également l'aménagement communal.

En ce qui concerne le second point, certains intervenants sont d'avis que la généralisation de la disposition dans le cadre de la révision des plans d'aménagement général serait d'une aide précieuse pour les communes. Ces dernières pourraient ainsi négocier plus aisément

avec les propriétaires de terrains qu'elles souhaitent acquérir. D'autre part, le fait de pouvoir bénéficier de ladite disposition serait, pour les responsables locaux, une incitation à une modification plus réfléchie de leur PAG et à une meilleure planification sur le long terme.

Outre le fait que les responsables gouvernementaux n'écartent pas le risque d'éventuels abus dans le chef de certaines communes, ils font également valoir qu'il existe une différence fondamentale entre un PAG, qui est un instrument de planification purement locale, et des instruments tels les plans directeurs sectoriels ou les plans d'occupation du sol, qui ont une utilité nationale. Ainsi, si Monsieur le Ministre peut se déclarer d'accord avec l'inclusion des communes dans le bénéfice de la disposition relative à la neutralisation de la valeur d'un terrain dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il répète son désaccord pour ce qui est de la généralisation de la disposition aux PAG communaux. Selon lui, cette généralisation n'a pas sa place dans le texte de la loi en projet. En outre, il informe que ce point n'a pas été discuté en Conseil de Gouvernement. Or, il s'agit d'une question politique qui dépasse largement le cadre du projet de loi 6124.

Dans un souci de compromis et afin de ne pas bloquer l'évacuation du projet de loi sous rubrique, il est finalement décidé de donner les mêmes droits à l'Etat et aux communes pour ce qui concerne la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Sur proposition de Monsieur le Rapporteur, cette décision sera à entériner par l'ajout d'un article supplémentaire au projet de loi sous rubrique, article qui aura pour objet de modifier l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999, lequel se lira dorénavant comme suit :

1. **L'Etat et les communes en ce qui concerne leur territoire sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation ~~des plans directeurs régionaux~~, des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.**
2. *L'expropriation est poursuivie conformément à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14 de la présente loi.*
3. *Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.*
4. *Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.*

En contrepartie, il est, à ce stade, retenu de ne pas donner suite à la proposition de généraliser la disposition aux autres décisions émanant d'une autorité communale, comme par exemple les plans d'aménagement général.

Cette discussion politique plus fondamentale pourrait avoir lieu une fois que le projet de loi sous rubrique aura été évacué.

*

Les membres de la Commission discutent ensuite de la proposition de texte élaborée par les représentants du Ministère et reprise en annexe 2 du présent procès-verbal :

- la suggestion de Monsieur le Rapporteur d'intervertir, pour des raisons de chronologie, les premier et second alinéas n'est pas retenue ;
- en ce qui concerne le libellé du 1^{er} alinéa, les membres de la Commission, après avoir rappelé que le Conseil d'Etat avait recommandé de s'inspirer du texte de référence français, constatent que la version initiale du texte en était plus proche que la version actuelle proposée par le Ministère. Ils se demandent donc pour quelles raisons le texte initial n'a pas été conservé.
Monsieur le Ministre fait valoir, d'une part, que la rédaction du texte a été guidée par un souci de simplicité et de sécurité juridique, notamment le souci d'avoir une date certaine, et d'autre part, qu'il a été constaté que le texte français ne pouvait bien évidemment pas être recopié textuellement, mais devait être adapté à la situation luxembourgeoise.
Suite à un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire demandent à Monsieur le Rapporteur et aux représentants gouvernementaux de retravailler la proposition de texte, afin de se tenir au plus près du texte français. Ils leur demandent en outre d'argumenter chacune des éventuelles déviations au texte de référence ;
- pour ce qui est de l'alinéa 2, Monsieur le Rapporteur propose un nouveau libellé, qui clarifierait l'existence de deux types de situation en utilisant des tirets :

Les biens à exproprier sont estimés en prenant en considération la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.*

Cette proposition est retenue ;

- en ce qui concerne l'alinéa 3, le texte ne soulève pas d'objections ;
- suite à un bref échange de vues relatif au rôle que joue, sur la valeur du bien à exproprier, l'éventuelle pollution du terrain et sur l'implication afférente du principe du pollueur-payeur, la proposition d'un membre de la commission parlementaire d'ajouter un alinéa supplémentaire afin de tenir compte des obligations éventuelles en la matière du propriétaire du terrain n'est pas retenue au motif qu'une loi idoine existe d'ores et déjà pour traiter de cette problématique.

2. Divers

La commission parlementaire accepte unanimement une modification purement technique apportée au libellé du rapport relatif au projet de loi 6430 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, rapport qui a été adopté le 2 mai dernier. Ainsi, la première phrase dudit rapport se lira dorénavant comme suit : « Le projet de

loi sous rubrique est le résultat de la fusion de cinq projets de loi, à savoir les projets de loi 6346, 6347, 6348, 6349 et 6351 ».

Les prochaines réunions auront respectivement lieu les 16 et 21 mai 2012.

Luxembourg, le 15 mai 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

- ▶ Partie législative
 - ▶ TITRE Ier : Règles générales
 - ▶ CHAPITRE III : Fixation et paiement des indemnités
 - ▶ Section 3 : Fixation des indemnités.

Article L13-15

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19 (V)

I - Les biens sont estimés à la date de la décision de première instance ; toutefois, et sous réserve de l'application des dispositions du II du présent article, sera seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique ou, dans le cas des projets ou programmes soumis au débat public prévu par l'article L. 121-8 du code de l'environnement ou par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, au jour de la mise à disposition du public du dossier de ce débat. Il est tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation des biens à la même date, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive.

Quelle que soit la nature des biens, il ne pourra être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis cette date de référence, s'ils ont été provoqués :

par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;

par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ;

par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique, de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble.

II-1° La qualification de terrains à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique sont, quelle que soit leur utilisation, tout à la fois :

a) Effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone ;

b) Situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou bien, en l'absence d'un tel document, situés soit dans une partie actuellement urbanisée d'une commune, soit dans une partie de commune désignée conjointement comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme.

Les terrains qui, à l'une des dates indiquées ci-dessus, ne répondent pas à ces conditions sont évalués en fonction de leur seul usage effectif, conformément au paragraphe I du présent article.

2° Les possibilités de construction à retenir pour l'évaluation des terrains à bâtir ainsi qualifiés conformément au 1° ci-dessus ne peuvent excéder celles qui résultent du plafond légal de densité.

L'évaluation des terrains à bâtir tient compte des possibilités légales et effectives de construction qui existaient à l'une ou l'autre des dates de référence prévues au 1° ci-dessus, de la capacité des équipements susvisés, des servitudes affectant l'utilisation des sols et notamment des servitudes de utilité publique, y compris les restrictions administratives au droit de construire, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive ;

3° Lorsqu'il s'agit de l'expropriation d'une installation sportive visée par la loi n° 2156 du 26 mai 1941, relative au recensement, à la protection et à l'utilisation des locaux et terrains de sports, des bassins de natation et des piscines, ainsi qu'il est dit à l'article 4 de ladite loi modifié par l'article 19 de la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport, " l'indemnité d'expropriation doit être fixée en tenant compte exclusivement de la destination sportive de l'immeuble et des installations qu'il comporte. "

4° Lorsqu'il s'agit de l'expropriation d'un terrain réservé par un plan d'occupation des sols au sens du 8° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, le terrain est considéré, pour son évaluation, comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé ; la date de référence prévue ci-dessus est alors celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation

des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé l'emplacement réservé.

III.-La valeur d'un fonds de commerce portant sur l'exploitation d'un établissement aux fins d'hébergement est estimée en prenant en compte la réalité de la gestion hôtelière de l'établissement et est réduite, le cas échéant, du montant estimé des travaux nécessaires pour assurer la sécurité ou la salubrité des locaux tels que résultant notamment de l'exécution des mesures de police prescrites au propriétaire ou à l'exploitant ainsi que de celui des frais de relogement dus en application des articles L. 521-1 à L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation.

Cite:

Loi n°75-988 du 29 octobre 1975
 LOI n°2010-597 du 3 juin 2010 - art. 3
 CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE. - art. L11-1
 CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE. - art. L11-3
 Code de l'environnement - art. L121-8
 Code de l'urbanisme - art. L111-1-3
 Code de l'urbanisme - art. L123-1
 Loi n°1941-05-26. du 26 mai 1941

Cité par:

Loi du 15 juin 1906 - art. 12 bis (VT)
 Loi n°60-808 du 5 août 1960 - art. 15 (Ab)
 Loi n°60-808 du 5 août 1960 - art. 15 (M)
 Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 - art. 7-4 (Ab)
 Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 - art. 54 (Ab)
 Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 155 (VT)
 Code des transports - art. L6353-2 (V)
 Code de l'énergie - art. L323-10 (VD)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (MMN)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (MMN)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (V)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (V)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (V)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (M)
 CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (V)
 Code de l'environnement - art. L515-11 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L111-11 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L123-9 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L142-5 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L142-6 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L142-6 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L142-6 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L213-14 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L213-14 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L213-4 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L213-4 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L213-4 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L213-4 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L213-5 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L213-5 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L213-6 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L213-6 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L213-6 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L230-3 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L230-3 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L230-3 (V)
 Code de l'urbanisme - art. L311-2 (M)
 Code de l'urbanisme - art. L314-6 (V)
 Code du tourisme. - art. L342-25 (V)
 Code général des impôts, CGI. - art. 151 septies (VD)
 Code général des impôts, CGI. - art. 151 sexies (V)
 Code général des impôts, CGI. - art. 151 sexies (V)

Code rural - art. L123-3 (M)
Code rural - art. L123-3 (V)
Code rural - art. L123-4 (M)
Code rural - art. L123-4 (V)
Code rural - art. L123-4-1 (V)
Code rural - art. L144-2 (V)
Code rural ancien - art. 20 (Ab)

Nouveau projet de texte concernant l'expropriation

Projet de texte :

Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Quelle que soit la nature du bien immeuble, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications respectivement par les modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans directeurs sectoriels ou plans d'occupation du sol pour les biens immeubles se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné.

Pour la détermination de la valeur du bien immeuble à exproprier, est seul pris en considération la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale des prix des terrains. »

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, il est ajouté un paragraphe 2 rédigé comme suit :

[idem]

Exposé des motifs :

Les réaffectations de terrains ou ensembles de terrains suscitent des spéculations foncières dès que les projets sont connus. L'enrichissement indu des propriétaires immobiliers en est la conséquence et oblige non seulement l'Etat qui promeut le projet d'aménagement et d'utilité publique à payer des prix surfaits.

En fait, l'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en œuvre des différents plans directeurs sectoriels ou plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, situés notamment en dehors du périmètre d'agglomération et nécessaires pour la réalisation p.ex. d'un tracé pour une voie de chemin de fer ou d'une zone d'activité économique à caractère national ou régional ou encore d'un projet d'envergure destiné à l'habitat, gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains, faute de quoi le projet étatique ne pourra être réalisé.

Il y a donc lieu de prévoir la mise en place d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol ou de prescriptions d'un plan directeur sectoriel. Il s'agit d'un instrument comportant un mécanisme de détermination de la compensation juste en cas d'expropriation, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol.

Commentaire :

Le projet de texte est basé sur le texte français et reflète en particulier l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien immeuble à exproprier, à la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins de ces instruments de planification tels qu'ils découlent de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

1) Le but de se référer à la date de la publication au Mémorial est double. D'un côté, dans un souci de sécurité juridique, il s'agit d'avoir une date certaine. Cette date de publication diffère pour les deux types de plans. En ce qui concerne les plans d'occupation du sol, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en Conseil de faire élaborer un tel plan. En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

D'un autre côté, il s'agit de satisfaire à la nécessité de publicité, pour avertir les notaires non seulement d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat, mais aussi de la possibilité d'expropriation aux conditions tels que définies à l'article

correspondant, concernant les biens immeubles se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné.

2) Le but de pouvoir se référer à la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant la publication de la décision du gouvernement en conseil est également double :

Premièrement, lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il est obligatoire de procéder à une évaluation environnementale stratégique (« S.U.P. : *Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung* »), conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ce rapport d'impact contient les éventuelles incidences sur l'environnement par l'accomplissement de ces plans. L'élaboration d'une évaluation environnementale stratégique est effectuée avant même l'entrée en procédure des plans concernés, ce qui implique qu'il existe déjà à ce point un certain flux d'informations. Pour remédier aux hausses de prix résultant d'éventuelles spéculations liées au seul fait de l'élaboration d'une étude relative à l'évaluation des incidents sur l'environnement, il y a lieu de prendre la valeur en compte qui précède d'un an la publication de la décision du gouvernement en conseil de faire élaborer un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol.

Deuxièmement, même indépendamment de l'élaboration d'une étude environnementale stratégique, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol nécessitent l'élaboration de parties graphiques qui ne se concrétisent et se stabilisent généralement qu'au cours de la dernière année du processus de l'élaboration de ces plans. Ce n'est donc que durant cette phase de finalisation qu'existe le risque de fuite d'informations fiables dans une optique de spéculation foncière.

Pour ces différentes raisons, il est donc raisonnable d'estimer qu'au cours de la dernière année du processus d'élaboration des projets de ces plans, beaucoup d'éléments sont déjà connus, de sorte que le risque de diffusion illicite d'informations notamment cartographiques vers l'extérieur augmente. Tout ceci justifie donc également de prendre la valeur en compte telle qu'elle était un an précédant la publication telle que décrite à l'article correspondant.

3) Concernant la question posée par la Chambre des métiers (Avis du 5.8.2010) « comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évaluation générale des prix des terrains à un endroit précis et celles générées par le fait que les pouvoirs publics projettent par exemple la réalisation d'une zone d'activités économiques ? », il y a lieu de procéder à la détermination de la valeur du terrain en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il y a lieu de consulter la valeur de terrains similaires, relativement proches du terrain à acquérir.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant le prix de terrains situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au terrain à acquérir. En d'autres termes, les terrains de

comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le terrain à acquérir (classement de terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques)

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (terrains à proximité et terrains plus éloignés). Ce réexamen s'avère nécessaire parce qu'il y a valablement lieu de supposer que le projet a engendré une solide hausse de valeur des terrains à proximité, même si ces terrains ne sont pas directement concernés par le projet.

Une estimation de l'évolution générale des prix s'obtient en comparant le prix des trois terrains de référence.

Cette valeur constituera la valeur de référence pour le calcul de l'indemnité, et servira de base pour la justification de prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

4) Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des terrains par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale des prix des terrains. Elle s'applique uniquement dans un secteur concerné par un plan d'occupation du sol ou un plan directeur sectoriel, afin que ces projets soient mieux à l'abri de spéculations foncières.

5) Finalement, la proposition initiale d'insérer un tiret qu'il n'est pas tenu compte des changements de valeur subis « par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration » a été abandonné dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance, car il n'est ni concevable d'entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens immeubles par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l'intérieur d'une commune. En plus, l'article actuel permettra de geler les prix de terrains grevés à une date précédant d'un an la publication de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol.

40

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 02 mai 2012 (10h30)

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 avril 2012
2. 6419 Projet de loi portant certaines modalités d'application et sanction du règlement (CE) N° 66/2010 du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'Union européenne
- Désignation d'un rapporteur
3. Demande du groupe *déi gréng* concernant l'établissement d'un plan de tir pour certaines espèces de grand gibier
4. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
5. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant M. Georges Engel), Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

M. Marco Schank, Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, M. Claude Origer, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

M. Laurent Schley, de l'Administration de la nature et des forêts,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 avril 2012

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. 6419 Projet de loi portant certaines modalités d'application et sanction du règlement (CE) N° 66/2010 du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'Union européenne

Monsieur Marcel Oberweis est nommé Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

3. Demande du groupe *déi gréng* concernant l'établissement d'un plan de tir pour certaines espèces de grand gibier

La loi du 25 mai 2011 relative à la chasse a défini les grands principes de la pratique cynégétique au Luxembourg, tout en laissant au pouvoir exécutif la charge d'en régler les détails par le biais de règlements grand-ducaux.

Alors qu'un projet de règlement grand-ducal relatif (a) à l'établissement d'un plan de tir pour certaines espèces de grand gibier, (b) aux modalités du marquage, et (c) à l'organisation et le mode de fonctionnement des commissions cynégétiques régionales est en voie de finalisation, le groupe parlementaire *déi gréng* demande des informations en la matière aux responsables gouvernementaux. Ces derniers indiquent que le projet de texte est quasiment prêt et qu'il a été établi sur base d'études scientifiques et après consultation de toutes les instances concernées.

De l'échange de vues relatif aux dispositions contenues dans ce projet de règlement grand-ducal, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- en ce qui concerne l'établissement des plans de tir, le projet de règlement grand-ducal prévoit que les cinq commissions cynégétiques régionales instituées par la loi précitée du 25 mai 2011 se réunissent avant le début de chaque période cynégétique pour élaborer des propositions de plans de tir pour chaque lot situé à l'intérieur de l'arrondissement de l'administration tombant sous leur compétence territoriale. Les commissions cynégétiques régionales soumettent ensuite leurs propositions de plans de tir au ministre compétent, qui arrête les plans de tir définitifs. Le représentant du groupe *déi gréng* remet en question cette façon de procéder et se demande s'il ne serait pas plus logique que l'Administration de la nature et des forêts établisse les propositions de plans de tir, sur base de critères scientifiques. Ces propositions de plans seraient ensuite avisées par les commissions cynégétiques régionales et pourraient, le cas échéant, être modifiées. Selon l'orateur, cette approche serait plus cohérente, car elle serait uniformisée au niveau national. Monsieur le Ministre délégué fait tout d'abord valoir que le projet de texte

met en place des critères scientifiques pour l'élaboration des propositions de plans de tir. En effet, celle-ci devra se faire sur base de critères agricoles, viticoles, sylvicoles, cynégétiques et de protection de la nature et prendra en considération la situation des dégâts à l'agriculture, à la viticulture, à la sylviculture, à la biodiversité et à la police sanitaire. En outre, le fait que ces critères devront être approuvés par le ministre compétent garantira une certaine harmonisation. Par ailleurs, la coordination nationale dans les décisions des commissions cynégétiques régionales sera également assurée par le fait qu'un représentant de l'administration assistera aux réunions des commissions cynégétiques régionales en tant qu'expert avec voix consultative ;

- pour ce qui est des dégâts causés par le gibier dans les zones forestières, le représentant du groupe *déi gréng* souhaite connaître la position du Gouvernement quant à l'éventuelle installation d'un réseau de surfaces de contrôles ou parcelles libres dans les bois (« *Weiserfläche* » en allemand). Ce sont des endroits d'une surface de 10 mètres sur 10 clôturés afin qu'aucun gibier ne puisse y pénétrer et permettant ainsi d'apprécier l'évolution de la zone en question en l'absence de gibier. Si les représentants gouvernementaux ne s'opposent pas à cette sorte d'installation, ils expliquent également que celle-ci n'est pas prévue à l'heure actuelle. En effet, il n'est pas aisé de définir l'endroit idéal pour ce faire. En outre, la situation instaurée par de telles surfaces de contrôle ne pourrait pas être considérée comme une situation normale, mais comme une situation extrême qui ne peut donc être qu'un aspect annexe de la situation globale et qui ne permettrait pas de résoudre tous les problèmes ;
- de l'avis du représentant du groupe *déi gréng*, les limites des lots de chasse devront, à l'avenir, être établies selon des critères naturels et écologiques, et non plus uniquement selon des critères administratifs, comme les frontières communales ou les sections cadastrales ;
- Monsieur le Ministre délégué informe que le projet de règlement grand-ducal prévoit que les locataires de plusieurs lots de chasse adjacents pourront réunir leurs lots en une seule « unité de gestion cynégétique », sans que le nombre de lots de chasse inclus dans une unité de gestion ne puisse dépasser les dix lots de chasse ou 5.000 hectares d'un seul tenant. Dans ce cas, les plans de tir arrêtés pour les lots de chasse individuels compris dans l'unité de gestion seront cumulés ;
- le projet de règlement grand-ducal prévoit des mesures de contrôle, ainsi que des mesures administratives en cas de non-respect du plan de tir arrêté par le ministre : si après la deuxième année d'une période cynégétique le locataire de chasse n'a pas réalisé au moins 50% de son plan de tir, l'administration le rend attentif à ce fait par voie de courrier recommandé. Si à la fin d'une période cynégétique le locataire n'a pas réalisé son plan de tir minimal sur une ou plusieurs espèces, il est cité devant la commission cynégétique régionale pour se justifier. La commission cynégétique régionale entendue en son avis, le ministre peut ordonner des battues supplémentaires ou des chasses administratives ;
- le représentant du groupe *déi gréng* estime qu'il y a lieu d'éradiquer définitivement les espèces non indigènes que sont le daim et le mouflon. Pour ce faire, il faudrait selon lui inscrire une date butoir dans le projet de règlement grand-ducal. Monsieur le Ministre délégué s'engage à examiner cette problématique de manière approfondie. Dans ce contexte, il est rappelé la possibilité d'organiser des chasses administratives. L'article 55 de la loi précitée du 25 mai 2011 règle les cas dans lesquels une chasse administrative peut être ordonnée par le ministre compétent¹ ;

¹ **Art. 55.** Le ministre peut ordonner l'organisation de chasses administratives dans un intérêt général, soit à la demande écrite et motivée de tout intéressé, soit de sa propre initiative, sur tous les fonds, même sur ceux où l'exercice du droit de chasse est interdit, suspendu ou limité et ce dans les conditions suivantes :

- si l'interdiction du nourrissage est inscrite à l'article 11 de la loi précitée du 25 mai 2011², cette dernière autorise, en son article 12, la pratique de l'appâtage, tout en prévoyant qu'un règlement grand-ducal déterminera les conditions et modalités, ainsi que les espèces de gibier pouvant faire l'objet d'un appâtage³. Le représentant du groupe *déi gréng* constate qu'un tel règlement grand-ducal n'a pas encore été arrêté et enjoint les responsables gouvernementaux à finaliser le texte dans les meilleurs délais, étant donné qu'il a été informé que certains chasseurs continuent de procéder au nourrissage du gibier en infraction à la loi. Dans ce contexte, il se demande si des contrôles sont effectués par l'Administration de la nature et des forêts et si des sanctions ont déjà été prononcées. Les responsables gouvernementaux font savoir qu'une enquête a été réalisée sur le terrain et que, si les pratiques de nourrissage n'ont pas encore totalement disparu, la tendance générale semble cependant être à la baisse. Étant donné qu'il n'existe pas encore de règlement grand-ducal, il n'est pas encore possible de prononcer des sanctions. Monsieur le Ministre délégué fait cependant savoir que, dès que le texte sera d'application, des contrôles auront lieu et des sanctions seront prononcées à l'égard d'éventuels contrevenants.

4. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Après avoir succinctement rappelé les décisions prises au cours de la réunion du 28 mars dernier, Monsieur le Rapporteur propose aux membres de la Commission de poursuivre l'examen des articles du projet de loi sous rubrique, en entamant les discussions relatives au chapitre VI de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Article 18 initial

Cet article a pour objectif d'adapter l'intitulé du chapitre VI de la loi de 1999, étant donné que le projet de loi introduit de nouveaux instruments de mise en œuvre des différents plans. Dans sa version initiale, l'article 18 se lit comme suit :

Art. 18. *L'intitulé du chapitre VI est remplacé par l'intitulé suivant:*

„Chapitre VI: Mise en œuvre du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“

Cet article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf qu'il suggère d'ajouter derrière les termes « *chapitre VI* » les termes « *de la loi précitée du 21 mai 1999* ». La commission parlementaire suit cette proposition, tout en biffant l'expression « *du plan* »

-
- en cas de trop forte concentration de gibier causant ou risquant de causer des dommages excessifs;
 - en cas de lâchers non autorisés de gibier ou d'autres espèces animales en milieu naturel;
 - en vue de prévenir des épizooties.

Le ministre peut autoriser ces mesures même en temps de fermeture de la chasse.

² **Art. 11.** Le nourrissage qui consiste dans l'apport d'une alimentation supplémentaire au gibier est interdit.

³ **Art. 12.** En vue d'assurer la gestion durable et écologique du gibier, l'appâtage qui consiste dans l'apport d'une alimentation d'attrait non transformée en petites quantités dans le seul et unique but d'un tir immédiat ou rapproché dans le temps est autorisé. Un règlement grand-ducal détermine les espèces de gibier qui peuvent faire l'objet d'un tel appâtage, les conditions et modalités de cet appâtage ainsi que les mesures de contrôle y afférentes.

En cas de risque d'épizootie ou lorsqu'une vaccination de certaines espèces du gibier est décidée, l'apport d'une alimentation d'attrait du gibier en petites quantités peut être autorisé par le ministre dans un but sanitaire.

directeur régional », étant donné qu'il a été décidé de supprimer ce concept. Compte tenu de ce qui précède, l'article sous rubrique⁴ se lira comme suit :

Art. (xxx). *L'intitulé du chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :*

„Chapitre VI: Mise en œuvre du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“

Article 19 initial

Cet article modifie l'article 20 de la loi de 1999 et a simplement pour objet de compléter les références aux lois régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 19. *L'article 20, paragraphe 2 est modifié comme suit :*

„L'expropriation est poursuivie conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, voire le cas échéant conformément à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14 de la présente loi.“

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat estime que, plutôt que de renvoyer aux dispositions légales qui règlent la procédure d'expropriation et qui s'appliquent de toute façon, l'article sous rubrique devrait limiter le contenu du paragraphe 2 de l'article 20 de la loi de 1999 aux conditions particulières générées par les besoins de l'aménagement du territoire qui permettent d'engager la procédure d'expropriation. Il propose donc de réserver la teneur suivante à cet article :

Art. 19. *Le paragraphe 2 de l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

„2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14.“

Les membres de la commission parlementaire décident de retenir le texte proposé par le Conseil d'Etat, sauf à faire les modifications nécessaires suite à leur décision d'abolir le concept de plan directeur régional. L'article se lira donc :

Art. (xxx). *Au paragraphe 1 de l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 le terme « articles 8, 9 et 14 » est remplacé par le terme « articles 9 et 14 ».*

Le paragraphe 2 de l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« 2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles ~~8~~, 9 et 14. »

⁴ Les membres de la Commission envisagent de subdiviser le chapitre VI en plusieurs sections afin d'en faciliter la lisibilité et, par conséquent, d'insérer un article en ce sens à la suite de l'article 18 initial. Ils se prononceront cependant quant au libellé exact de cet article au cours d'une réunion ultérieure, à la lumière des décisions prises concernant la globalité des dispositions du chapitre VI. Dans ce contexte, et afin d'éviter toute confusion suite à une probable renumérotation des articles subséquents, l'auteur du présent procès-verbal se propose de provisoirement surseoir à la numérotation des articles examinés.

Les membres de la Commission chargent cependant Monsieur le Rapporteur de préciser, dans le commentaire, qu'il est sous-entendu que la procédure d'expropriation se fera conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et, le cas échéant, conformément à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Il est par ailleurs procédé à un bref échange de vues au sujet de l'aide que les communes pourraient apporter à l'Etat dans l'exécution des plans directeurs sectoriels. Ces dernières sont en effet plus au courant des opportunités d'achat locales que ne peut l'être le Comité d'acquisition. Il est dans ce contexte souligné que l'Etat est déjà régulièrement en contact avec les communes et qu'il n'est pas rare que celles-ci interviennent directement sur le terrain en faveur de l'Etat, les dispositions légales n'empêchant en aucun cas cette pratique.

Article 20 initial

Cet article a pour objet d'insérer un nouvel article 20-1 dans la loi de 1999, article qui prévoit la possibilité d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol. Le présent article reprend le même texte que celui retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, y compris pour ce qui est de la procédure à appliquer. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 20. *Il est inséré un article 20-1, libellé comme suit:*

„Art. 20-1. *1. Les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.*

2. Dans ce cas, la partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

3. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

4. L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

5. Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,*
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,*
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,*
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,*
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,*
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,*
- les ventes publiques,*
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,*
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.*

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

6. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement

propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

7. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 3 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

1° l'identité et le domicile du propriétaire;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

9. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 8, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle telle que visée au paragraphe 8, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

12. Si la convention visée au paragraphe 7, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe."

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas intérêt à inscrire dans la loi en projet le rang de priorité dont dispose l'Etat en matière d'aménagement du territoire par rapport à d'autres pouvoirs préemptants. Les membres de la Commission sont quant à eux d'avis que le texte de l'article dispose déjà de manière claire que « L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel » (voir paragraphe 4 de l'article 20-1). Après un bref échange de vues et afin d'éviter toute confusion, ils chargent pourtant Monsieur le Rapporteur de préciser dans le commentaire des articles qu'il est sous-entendu que le droit de préemption conféré en vertu

de la législation sur l'aménagement du territoire prime, au besoin, sur celui conféré en vertu de la législation relative au pacte logement avec les communes.

Par ailleurs, sur un plan purement rédactionnel, la Haute Corporation propose de regrouper dans un seul paragraphe les dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 qu'il est proposé de donner à l'article 20-1. Les paragraphes subséquents de cet article devront être renumérotés en conséquence. De l'avis du Conseil d'Etat, la phrase introductive de l'article sous rubrique et le paragraphe 1^{er} nouveau du nouvel article 20-1 se liront comme suit :

Art. 20. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit :*

« Art. 20-1. *1. Les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.*

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption ... »

Au cours d'un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident de :

- donner suite à ces deux propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat ;
- supprimer le renvoi à l'article 8 de la loi de 1999 à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 20-1 eu égard à l'abolition du concept de plan directeur régional ;
- ne pas donner suite à la suggestion des responsables du Ministère de remplacer l'expression « peuvent conférer » par le terme « confèrent » à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 20-1 ;
- de ne pas non plus donner suite à la suggestion des responsables du Ministère de supprimer l'expression « avec précision » à l'endroit du paragraphe 2 initial (nouveau paragraphe 1^{er}, alinéa 2) de l'article 20-1. En effet, pour des raisons purement pratiques, les représentants gouvernementaux sont d'avis que la suppression de ces termes permettrait d'éviter le risque de devoir utiliser la même échelle pour l'établissement des plans directeurs sectoriels que celle utilisée pour l'élaboration des PAG communaux. Après avoir reçu des explications précises à propos des différentes étapes à suivre par le département de l'Aménagement du territoire lors de la construction d'un grand projet d'infrastructure, les membres de la commission décident de maintenir les mots « avec précision ». En effet, étant donné que le droit de préemption est une restriction du droit de propriété qui est un droit constitutionnel, ils craignent que le Conseil d'Etat ne s'oppose formellement à cette nouvelle formulation. Les membres de la commission parlementaire se déclarent cependant conscients du fait qu'un flou pourrait exister dans les étapes préliminaires de la construction d'un grand projet d'infrastructure.

Ainsi, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. (xxx). *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit :*

« Art. 20-1. *1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.*

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

3. L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

4. Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

5. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

6. Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2. est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

7. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes :

1° l'identité et le domicile du propriétaire ;

2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

8. Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

9. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

10. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

11. Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe. »

Article 21 initial

Cet article a pour objectif d'insérer un article 20-2 dans la loi de 1999. Ce nouvel article 20-2 prévoit la possibilité de créer des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer par le biais des plans directeurs régionaux et sectoriels ainsi que par les plans d'occupation du sol. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 21. – Il est inséré un article 20-2, libellé comme suit:

„**Art. 20-2.** – 1. Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi peuvent prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci.

2. Pour la réalisation de ces zones, le Gouvernement en conseil peut charger le ministre de l'Intérieur d'entamer la procédure prévue aux articles 97 à 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. “

Le Conseil d'Etat demande qu'il soit fait abstraction de l'insertion dans la loi de 1999 de l'article 20-2, et ce pour les raisons suivantes :

- il est d'avis qu'une disposition légale prévoyant de façon explicite la création de zones de développement ou de zones à restructurer s'avère inutile, car cette possibilité fait partie des finalités des plans directeurs qui ont en vertu de l'article 7 de la loi de 1999 pour objet soit de préciser et d'intégrer les options d'aménagement et de développement nationales, soit de coordonner, de préciser et d'intégrer les options et programmations nationales d'un secteur d'activités déterminé. Il en est de même de la finalité des plans d'occupation du sol telle que celle-ci résulte de l'article 11, version projetée, de la loi de 1999 ;
- l'idée de la création de zones de réserves foncières fait écho à des dispositions similaires de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le Conseil d'Etat note encore que le projet de loi 6157 concernant le remembrement des biens ruraux accorde à son tour à l'Office national du remembrement la possibilité de constituer des réserves foncières de terrains et d'éviter de la façon des expropriations dans l'optique d'acquérir les terrains requis pour de grands projets d'infrastructure publics. Hormis la crainte générale perçant à travers les

prises de position des instances consultées de voir une création trop conséquente de réserves foncières avoir un impact défavorable sur l'évolution des prix du foncier, le Conseil d'Etat dénote dans le foisonnement des compétences projetées en la matière une démarche gouvernementale qui mériterait d'être mieux ordonnée tout en étant confiée à une seule instance de coordination ;

- les représentants du Ministère plaident pour le maintien de ce paragraphe, étant donné que les zones de réserves foncières, les zones de développement et les zones à restructurer sont des instruments complémentaires qui permettront une réflexion sur le long terme. La Commission du Développement durable décide pourtant de biffer ce paragraphe, tout en chargeant Monsieur le Rapporteur de préciser, dans le commentaire des articles, que l'article 97 de la loi précitée du 19 juillet 2004 permet de prévoir de telles zones et que le paragraphe se révèle donc superfétatoire. En effet, cet article dispose que : « *Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, les communes, après délibération du conseil communal, et le ministre, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activité économiques* » ;
- le Conseil d'Etat s'oppose formellement au maintien du paragraphe 2 du nouvel article 20-2, qui prévoit que le Gouvernement peut charger le ministre de l'Intérieur de faire application des compétences légales de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour réaliser les zones dont question au paragraphe 1er. Le ministre de l'Intérieur ne sera dès lors compétent pour appliquer la loi sur ces points que si le Gouvernement l'en charge expressément. Or, en vertu de l'article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc d'organiser le Gouvernement et il n'est dès lors pas permis à une autorité autre que le Grand-Duc d'intervenir dans cette organisation. La commission parlementaire décide de donner suite à cette opposition formelle et de biffer le paragraphe 2.

Ainsi, l'article 21 initial du projet de loi est supprimé.

Luxembourg, le 11 mai 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Norbert Hauptert (remplaçant M. Marc Spautz), M. Paul Helminger, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Anne Brasseur

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du

territoire

Les membres de la Commission clarifient tout d'abord certains points restés en suspens :

- La problématique liée à la notion de centralité urbaine à l'article 5 du projet de loi

Cette question a d'ores et déjà été discutée au cours des réunions des 2 et 15 février dernier. Pour rappel, les responsables du Ministère avaient proposé d'intégrer le concept de centralité urbaine à l'endroit de l'article 4, paragraphe 2 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et, partant, de rédiger comme suit le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi :

(2) Le paragraphe 2 dudit article 4, est remplacé par le texte suivant :

« Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques et le développement de la centralité urbaine ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation. »

Suite à cette proposition du Ministère, les membres de la commission parlementaire s'étaient demandé s'il était opportun de se limiter à l'ajout de ce seul concept de développement de la centralité urbaine et une partie d'entre eux avaient proposé d'écrire « le développement de la centralité urbaine et le développement rural », afin de ne pas créer de déséquilibre entre les concepts d'urbanité et de ruralité. L'autre option envisagée par les membres de la Commission était de maintenir le texte tel quel sans y opérer aucun ajout et de se référer à ce concept de centralité urbaine dans le commentaire des articles. Cette seconde option était l'option privilégiée par la plupart des membres de la Commission. Les représentants du groupe parlementaire LSAP sont quant à eux d'avis qu'il y a lieu de maintenir le texte tel que proposé par le Ministère. Etant donné qu'aucune majorité ne se dessine au sein de la commission parlementaire, Monsieur le Président propose au Ministère, s'il souhaite intégrer le concept de centralité urbaine dans le texte de loi, de rédiger un amendement gouvernemental.

- L'avis des syndicats de communes régionaux à propos du projet de plan directeur sectoriel

Cette question a d'ores et déjà été discutée au cours de la réunion du 15 février dernier. Pour rappel, les membres de la commission parlementaire se sont demandé si le projet de plan directeur sectoriel devait également être transmis pour avis aux syndicats de communes régionaux, en plus du conseil supérieur de l'aménagement du territoire et des communes concernées. Deux options avaient, dans ce cadre, été évoquées :

- la première option est celle de ne pas demander l'avis des syndicats de communes régionaux, pour les raisons suivantes : la plus-value de cet avis est peu élevée étant donné que les communes concernées sont de toute façon consultées ; la procédure deviendrait encore plus compliquée et la charge administrative beaucoup plus difficile à gérer ; une insécurité juridique est susceptible d'être créée. Si cette première option était retenue, le commentaire des articles pourrait utilement préciser qu'il est souhaitable que les communes regroupées dans un syndicat régional prennent l'initiative de débattre d'un projet de plan directeur sectoriel au sein dudit syndicat et rendent, le cas échéant, un avis commun ;
- la seconde option est celle de recueillir l'avis des syndicats de communes régionaux. Si cette seconde option était retenue, il est proposé d'ajouter la phrase : « *Le ministre peut*

inviter les syndicats de communes régionaux à se prononcer » au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1999, et ce afin d'instaurer une faculté et non pas une obligation légale.

Après un bref échange de vues, il est décidé de retenir la première option et de ne pas demander l'avis des syndicats de communes régionaux.

*

D'une manière générale, le groupe parlementaire LSAP estime que la loi concernant l'aménagement du territoire devrait être revue dans le sens de la simplification administrative. Si Monsieur le Ministre est également de cet avis et informe que, lors de l'élaboration du texte, cette idée a prévalu, il donne par ailleurs à considérer que, d'une manière générale, les procédures mises en place par ladite loi ont été adoptées dans un souci de simplification administrative, en l'occurrence la mise en place d'une procédure de consultation parallèle, l'abrogation des plans directeurs régionaux, la suppression des programmes directeurs complémentaires et le regroupement du comité interministériel au sein du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. En plus, Monsieur le Ministre précise que toutes propositions de simplification administrative sont toujours bienvenues.

*

Les membres de la Commission procèdent ensuite à l'examen des articles du projet, en poursuivant les débats relatifs à l'article 19 (nouveau) entamés au cours de la réunion du 15 mars dernier. Pour rappel, à l'issue de ladite réunion, il avait été demandé aux responsables gouvernementaux de proposer un nouveau libellé pour l'article 19 du projet de loi, de même qu'une disposition à inclure dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, afin de mettre en place une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs plans d'aménagement communaux avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Les propositions afférentes du Ministère sont reprises en annexes 1 et 2 du présent procès-verbal.

Nouveau libellé de l'article 19 du projet de loi (annexe 1)

La proposition du Ministère relative au libellé du paragraphe 1^{er} se borne à préciser que les POS se superposent et modifient de plein droit les plans d'aménagement communaux. Cette proposition ne soulève aucun commentaire et est approuvée en l'état.

*

Pour ce qui est du paragraphe 2, lors de la réunion susmentionnée du 15 mars 2012, les responsables du Ministère avaient proposé une approche différente de celle préconisée par le Conseil d'Etat au niveau des normes contenues dans les plans directeurs sectoriels. Alors que le Conseil d'Etat adoptait une logique plus restrictive et estimait qu'un plan directeur sectoriel pouvait comporter des prescriptions et des recommandations, le Ministère proposait d'ajouter une notion supplémentaire : la directive.

Les membres de la Commission avaient, quant à eux, préféré la logique du Conseil d'Etat et exprimé leurs doutes quant au choix du terme « directive » en suggérant de plutôt retenir le terme « orientation ».

Les responsables gouvernementaux ont donné suite à ces critiques et le paragraphe 2 prévoit dorénavant qu'un plan directeur sectoriel peut contenir deux types de normes : les prescriptions et les orientations. Le terme « orientation » englobe les deux notions précédemment proposées, à savoir la directive et la recommandation. De ce fait, certaines

orientations auront un caractère contraignant lorsqu'elles définissent des résultats obligatoires pour les communes, alors que d'autres n'auront qu'un caractère de recommandation (dans le sens d'une suggestion).

Après un bref échange de vues, il est proposé de remplacer l'expression « peut contenir » par le terme « contient ». De la sorte, le paragraphe 2 de l'article 19 se lira comme suit :

2. Le plan directeur sectoriel ~~peut contenir~~ contient des prescriptions, ainsi que des orientations.

*

Le paragraphe 3 donne la définition de la notion de prescription. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement généraux des communes.

Après un bref échange de vues, il est décidé de biffer le bout de phrase « conformément au paragraphe premier », pouvant prêter à confusion. Le paragraphe 3 se lira donc comme suit :

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer, ~~conformément au paragraphe premier~~, aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

Une complication juridique importante est créée étant donné que les prescriptions s'imposent de façon systématique aux PAG communaux, alors qu'une superposition parfaite n'est techniquement pas possible du fait de l'utilisation de deux échelles différentes : l'échelle 1:2.500 au niveau communal et l'échelle 1:10.000 ou encore 1 :50.000 au niveau national. Ceci peut engendrer une déviation de quelques mètres pouvant entraîner une insécurité juridique et, partant, d'éventuels procès. Pour contourner cette difficulté, il est envisagé l'ajout d'un paragraphe supplémentaire, éventuellement entre les paragraphes 4 et 5 actuels, qui s'inspirerait du texte proposé par le Conseil d'Etat pour les recommandations et qui pourrait avoir la teneur suivante : « *Les prescriptions et les orientations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagements particuliers* ». Dans un premier temps, les prescriptions s'imposent de plein droit, jusqu'à ce que le PAG soit modifié. Les responsables du Ministère proposeront un texte afférent au cours de la prochaine réunion.

*

Le paragraphe 4 définit la notion d'orientation. Les orientations lient les communes et sont donc obligatoires quant au résultat. Cependant, les communes peuvent définir les moyens mis en œuvre afin de transposer ces orientations.

Il est précisé que la notion d'orientation contient deux nuances :

- certaines orientations auront un caractère contraignant et le ministre de l'Intérieur aura un droit de jugement sur l'opportunité des décisions communales ;
- d'autres orientations auront un caractère d'une simple recommandation (dans le sens d'une suggestion) et le ministre de l'Intérieur n'aura pas à juger de l'opportunité des décisions communales, si la commune argumente pourquoi elle ne suit pas la recommandation en question.

Cette distinction permettra de définir de manière claire la marge de manœuvre de la commune et améliorera sensiblement la situation actuelle, qui est beaucoup plus floue et moins précise.

Suite à une remarque d'un membre de la commission parlementaire quant à la marge de manœuvre très restreinte des communes, Monsieur le Ministre revendique le caractère contraignant de ces dispositions au regard des objectifs de la politique de l'aménagement du territoire.

Suite à un échange de vues, il est décidé de réserver le libellé suivant au paragraphe 4 de l'article 19 :

Les orientations ~~peuvent lier~~ lient les communes, dans le sens qu'elles peuvent définir des résultats ~~obligatoires pour~~ à atteindre par les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leur plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

*

A l'endroit du paragraphe 5, il y a lieu de reprendre le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat : « *Les [orientations] d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier* ».

*

Pour ce qui est du paragraphe 6, un membre de la Commission est d'avis que le libellé proposé par le Ministère contient une incohérence : si la formulation est correcte pour ce qui concerne les orientations, elle ne l'est pas pour ce qui concerne les prescriptions. En effet, étant donné que ces dernières se superposent de plein droit aux plans d'aménagement communaux, il n'est pas nécessaire de préciser dans ce paragraphe que les communes doivent adapter leurs plans d'aménagement communaux aux prescriptions. Monsieur le Ministre est pourtant d'avis que ce libellé doit être maintenu, car le paragraphe 3 ne prévoit pas que les prescriptions se superposent de plein droit aux plans d'aménagement communaux, mais qu'elles sont susceptibles de s'y superposer.

Disposition à inclure dans la loi du 19 juillet 2004 afin de mettre en place une procédure allégée (annexe 2)

Le texte proposé par le Ministère soulève les commentaires suivants :

- il convient de biffer les mots « juridiquement contraignantes » au premier alinéa ;
- un membre de la commission parlementaire souligne la contradiction qui existe entre l'obligation de délibération de la part de la commune et le fait que ladite commune n'ait aucune liberté en la matière ; il se demande donc quel est l'intérêt de mettre en place une telle procédure. S'il comprend la problématique évoquée, Monsieur le Ministre explique cependant que, d'une part, le plan directeur sectoriel est un instrument étatique qui impose des contraintes aux communes et, d'autre part, il revient aux communes concernées elles-mêmes, et non au Département de l'aménagement du territoire, de modifier leurs plans d'aménagement communaux ;
- un autre membre de la Commission se demande s'il ne faudrait pas ajouter une disposition prévoyant qu'en cas de conflit, le plan directeur sectoriel s'impose pendant une certaine période sur le plan d'aménagement communal. Cette disposition ne semble

pourtant pas nécessaire étant donné qu'au regard du respect de la hiérarchie des normes, le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel a la prévalence sur le règlement communal.

2. Divers

Les membres de la Commission ont reçu une invitation de la part du comité de l'Amicale de l'Aarnescht, afin d'assister le 29 juin prochain à la présentation du plan de gestion de la réserve naturelle. Monsieur le Président de la Chambre, qui a également été invité à participer à cette réunion, propose 14h30 au lieu de 15h00 pour le début de la visite, en raison d'un engagement le même jour à 17h00. Les membres de la commission parlementaire se déclarent d'accord pour ce changement d'horaire.

Les prochaines réunions de la Commission auront lieu les 18 et 19 avril prochain, chaque fois à 16h00.

Luxembourg, le 12 avril 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

Annexe 1

Art. 19.

1. Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Le plan directeur sectoriel peut contenir des prescriptions, ainsi que des orientations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer, conformément au paragraphe premier, aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

4. Les orientations peuvent lier les communes, dans le sens qu'elles peuvent définir des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont ces orientations seront transposées dans leurs plan d'aménagement général et, le cas échéant, dans leurs plans d'aménagement particulier.

5. Les prescriptions et orientations ci-dessus définies lient, dans la même mesure où elles lient les communes, les instances étatiques lors de l'élaboration d'actes administratifs réglementaires ou individuels.

6. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions ou orientations d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné.

Annexe 2

Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Chapitre 3 – Procédure d'adoption du plan d'aménagement général

Projet de texte:

“Art. 18bis. Procédure allégée

Afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions juridiquement contraignants des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 § 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les autorités communales peuvent faire abstraction des modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement ou de sa cellule d'évaluation avant d'être soumise à la décision du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999.”



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/VG

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation de l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant Mme Lydia Mutsch), M. Emile Eicher (remplaçant M. Marcel Oberweis), Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Paul Helming, M. Roger Negri, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Anne Brasseur

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

- 1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire**

Monsieur le Rapporteur rappelle qu'au cours de la réunion 15 février dernier, les membres de la commission parlementaire avaient examiné l'article 15 du projet de loi sous rubrique concernant la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol. Ils l'avaient, dans ce contexte, chargé de vérifier si le texte de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain était plus précis pour ce qui concerne le début du délai de trente jours pendant lesquels un projet de plan est déposé à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Après vérification, Monsieur le Rapporteur a constaté que les deux textes n'étaient pas comparables et il propose donc de retenir la formulation suggérée par le Conseil d'Etat.

L'article 15 se lira donc comme suit :

Art. 15. (1) *Le paragraphe 1er de l'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique. »

(2) *La première phrase du paragraphe 2 dudit article 13 est remplacée par le texte suivant :*

« Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. »

(3) *Le paragraphe 6 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant :*

« 6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol en vue d'en tenir compte. »

(4) *L'alinéa 1 du paragraphe 7 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant :*

« En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination. »

Les membres de la commission poursuivent ensuite l'examen des articles du projet.

Article 16

Cet article modifie l'article 15 de la loi de 1999. Il prévoit des dispositions en vue de la modification d'un plan d'occupation du sol. Comme pour les plans directeurs, il est introduit selon la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol. Une condition supplémentaire est cependant ajoutée, à savoir l'interdiction de grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété, en raison de la nature même du plan d'occupation du sol, opposable aux tiers. Dans sa version initiale, l'article 16 se lit comme suit :

Art. 16.– *L'article 15 est modifié comme suit :*

1° Au paragraphe 1, les termes „préciser, compléter, modifier“ sont remplacés par les termes „réviser, modifier ponctuellement“.

2° Au paragraphe 2, le terme „modifications“ est supprimé.

3° Au paragraphe 2, le terme „l'article 12“ est remplacé par le terme „l'article 13“.

4° Il est inséré un paragraphe 3, libellé comme suit :

„3. Les plans d'occupation du sol peuvent être modifiés ponctuellement. Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en œuvre ou l'évolution du plan d'occupation du sol concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan d'occupation du sol visé. La modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété. Les modifications ponctuelles sont dispensées des formalités prévues aux articles 12 et 13. Dans un délai de deux mois commençant à courir à partir du jour de la communication aux communes concernées du projet de modification ponctuelle, le collège des bourgmestre et échevins de la commune transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet des éléments en cause pour la commune. Les modifications ponctuelles, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiées au Mémorial sous une forme appropriée. “

Quant à la terminologie proposée, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 11 du projet de loi relatif à la révision des plans directeurs (voir procès-verbal de la réunion du 15 février 2012). Par ailleurs, le *Conseil d'Etat* propose d'aligner le nouveau paragraphe 3, qu'il est prévu d'insérer à l'article 15 de la loi de 1999, sur sa proposition de texte concernant le paragraphe 2 de l'article 10 de cette loi. Par voie de conséquence, il suggère de libeller comme suit l'article sous rubrique :

Art. 15. (1) *A la première phrase du paragraphe 2 de l'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999, le terme „réviser“ est supprimé.*

(2) *Les paragraphes 2 et 3 dudit article 15 sont remplacés par le texte suivant:*

„2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

3. Les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et à l'avis du Conseil supérieur et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle en vue d'en tenir compte.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.“

Au terme d'un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident de ne pas retenir la proposition du Conseil d'Etat de recueillir l'avis du Conseil supérieur en cas de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol et de réserver la teneur suivante à l'article sous rubrique :

Art. 16. *L'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est modifié comme suit :*

(1) *Le paragraphe 1^{er} de l'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« 1. Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol. »

(2) Le paragraphe 2 dudit article 15 est remplacé par le texte suivant :

« La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(2) Il est inséré un paragraphe 3 audit article 15, libellé comme suit :

«3. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Article 17

Cet article modifie l'article 18 de la loi de 1999. Il a pour objet de redresser deux erreurs matérielles et de supprimer la tenue d'un registre public dans un souci de simplification administrative. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 17.– L'article 18 est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1, le terme „l'article 12“ est remplacé par le terme „l'article 13“.

2° Au paragraphe 1, le terme „l'article 15“ est remplacé par le terme „l'article 16“.

3° Au paragraphe 3, „et consigné dans un registre public tenu par le ministre“ est supprimé.

Les modifications prévues ne donnent, quant au fond, pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Conformément à son observation afférente à l'endroit des articles 11 et 16 du projet gouvernemental, il propose cependant de supprimer au paragraphe 1er de l'article 18 de la loi de 1999 les termes « à réviser » et d'écrire correctement *in fine* de ce paragraphe « droit à indemnité ». L'article sous examen se lira ainsi comme suit :

Art. 17. (1) Le paragraphe 1er de l'article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

„1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité. “

(2) A la première phrase du paragraphe 3 dudit article 18, les termes „et consigné dans un registre public tenu par le ministre“ sont supprimés. “

La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Article 18

Cet article est une simple conséquence de la décision des membres de la Commission de supprimer les plans directeurs régionaux. Il se lit comme suit :

L'intitulé du chapitre V de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :

« Chapitre V : Effets du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol ».

Article 19 (nouveau)

Il s'agit ici d'un article nouveau, inséré dans le projet de loi sur proposition du Conseil d'Etat. La version initiale du projet de loi ne prévoyait en effet pas de modifier l'article 19 de la loi de 1999.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat estime que les dispositions que les auteurs du projet de loi ont l'intention d'insérer à l'article 7, paragraphe 4, ainsi qu'à l'article 8, paragraphe 6 de la loi de 1999 auraient mieux leur place à l'article 19 traitant des « effets du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol ». Cette approche a été retenue par les membres de la commission parlementaire (voir procès-verbal de la réunion du 2 février 2012), à la seule nuance que l'article 8 de la loi de 1999 a été biffé au regard de la décision de supprimer les plans directeurs régionaux.

Le Conseil d'Etat conçoit les plans directeurs sectoriels comme des instruments de l'aménagement du territoire qui peuvent comporter des dispositions contraignantes pour l'aménagement communal aussi bien que des orientations générales qui guident les communes dans leurs choix sans s'imposer de façon formelle aux décisions que les autorités locales sont amenées à prendre en matière d'aménagement de leur territoire. Il propose une approche simple se limitant à différencier entre des éléments à effet contraignant et des recommandations et recommande vivement qu'une distinction claire soit faite entre les éléments obligatoires des instruments d'aménagement étatiques et les éléments se limitant à des recommandations.

Le Conseil d'Etat rappelle ensuite que le Ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir d'approbation des décisions communales. Cette approbation comporte, en premier lieu, un contrôle de la légalité et de la régularité des actes communaux, mais elle comporte aussi un contrôle de l'opportunité des décisions communales quant à leur conformité avec la politique étatique en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à une jurisprudence des juridictions administratives qui énonce que le Ministre de l'Intérieur ne devra pas seulement refuser l'approbation d'un plan d'aménagement communal qui s'avère contraire aux éléments obligatoires des instruments étatiques en matière d'aménagement du territoire, mais qu'il pourra refuser cette approbation aussi pour des raisons d'opportunité si les choix communaux comportent des contrariétés manifestes par rapport à ces instruments.

Pour finir, le Conseil d'Etat opère une distinction entre les effets des deux instruments d'aménagement du territoire que sont le plan d'occupation du sol et le plan directeur sectoriel :

- étant donné le degré de précision du POS qui équivaut à celui des plans d'aménagement communaux, les POS se superposent et se substituent purement et simplement aux plans d'aménagement communaux dans les aires géographiques qu'ils couvrent. Dans ce cas, les plans d'aménagement communaux sont modifiés de plein droit ;

- quant aux plans directeurs sectoriels, ils ne peuvent pas se superposer purement et simplement aux plans d'aménagement communaux, étant donné que leur degré de précision n'équivaut pas à celui des plans d'aménagement communaux. Le Conseil d'Etat insiste donc, pour préserver la sécurité juridique et la confiance du citoyen dans le droit, sur l'obligation des communes d'aligner leurs instruments sur lesdits plans directeurs : si un plan d'aménagement communal s'avère en contradiction avec les dispositions d'un plan directeur sectoriel, la commune devra adapter son plan d'aménagement à ces dispositions.

Si l'approche qu'il propose était retenue par le législateur, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudrait prévoir, dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs plans d'aménagement communaux avec les éléments juridiquement contraignants du cadre mis en place par l'Etat. Selon la Haute Corporation, cette procédure pourra notamment faire abstraction des modalités de publication et de consultation du public alors qu'il a déjà été satisfait à ces exigences lors de la procédure d'élaboration du plan directeur sectoriel qui conditionne la modification des plans d'aménagement communaux. La procédure allégée à mettre en place pourra dès lors se limiter à l'exigence d'une délibération du conseil communal qui sera ensuite soumise à la décision du ministre de l'Intérieur. Le Conseil d'Etat signale que la procédure allégée devrait avoir sa place dans la loi précitée de 2004 et que l'ajout en question serait dès lors à prévoir dans un article de dispositions modificatives à la fin du projet de loi sous rubrique.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose donc de modifier l'article 19 de la loi de 1999 et d'insérer un nouvel article au projet de loi, qui se lira comme suit :

Art. 17. *L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 19. 1. *Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.*

2. *Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les dispositions obligatoires d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional ou le plan directeur sectoriel concerné.*

Les recommandations d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, hormis leur faculté de s'en écarter par une délibération motivée ».

Après avoir examiné l'avis du Conseil d'Etat, les responsables du Ministère proposent aux membres de la commission parlementaire de réserver le libellé suivant à l'article 19 de la loi de 1999 :

Art. 19. *L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:*

« Art. 19. 1. *Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.*

2. Le plan directeur sectoriel peut contenir des prescriptions, des directives et des recommandations.

3. Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer, conformément au paragraphe premier de l'article 19 de la présente loi, aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement général des communes.

Les directives définissent des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont les directives seront transposées dans leurs plans d'aménagement.

4. Les prescriptions et directives ci-dessus définies lient, dans la même mesure où elles lient les communes, les instances étatiques lors de l'élaboration d'actes administratifs réglementaires ou individuels ».

5. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec **les prescriptions ou directives** d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel concerné.

6. Les recommandations d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes **dans le même délai que prévu au paragraphe 5, respectivement** lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, hormis leur faculté de s'en écarter par une délibération motivée. »

Suite à la lecture de la proposition du Conseil d'Etat et de la proposition alternative du Ministère, les membres de la commission constatent qu'il leur faut prendre les décisions suivantes :

1. il faut, en premier lieu, décider si l'approche du Conseil d'Etat qui distingue les effets qu'ont, sur un plan d'aménagement communal, le plan d'occupation du sol et le plan directeur sectoriel, doit être retenue. Ainsi, dans l'approche proposée, les plans d'occupation du sol modifient de plein droit les plans d'aménagement communaux car, étant donné leur degré de précision, ils s'y superposent. Ceci n'est pas le cas pour les plans directeurs sectoriels : dans ce cas, si un plan d'aménagement général s'avère en contradiction avec un plan directeur sectoriel, la commune devra adapter son plan d'aménagement général, et ce dans l'intérêt de la sécurité du citoyen.

Les membres de la Commission, de même que les représentants du Ministère, sont d'accord avec l'approche proposée par le Conseil d'Etat.

Dans ce contexte, il convient de préciser que, lorsque le POS est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, il se superpose au plan d'aménagement général qui perd sa force contraignante. Par contre, si pour une raison ou pour une autre, le POS est contesté et si le règlement grand-ducal le rendant obligatoire est annulé, alors le POS est rétroactivement annulé, comme s'il n'avait jamais existé (annulation *ab initio*). Afin d'éviter tout vide juridique, le plan d'aménagement général reprend ses droits et est à nouveau d'application. Il s'agit là d'une règle de droit commun, de l'effet classique d'un recours en annulation.

Dans le cas du plan directeur sectoriel, la commune bénéficie encore d'une certaine marge de manœuvre. Dans ce cas, elle devra donc procéder, le cas échéant, à une adaptation de ses plans d'aménagement communaux.

2. en second lieu, les membres de la commission parlementaire constatent que l'approche proposée par le Ministère diffère de celle préconisée par le Conseil d'Etat au niveau des normes contenues dans les plans directeurs sectoriels. Alors que le Conseil d'Etat adopte une logique plus restrictive et estime qu'un plan directeur sectoriel peut comporter des prescriptions et des recommandations, le Ministère propose d'ajouter une notion supplémentaire : la directive.

Les membres de la Commission expriment tout d'abord des doutes quant au choix du terme « directive », étant donné que ce terme a une autre signification, à connotation européenne et suggèrent de retenir, le cas échéant, le terme « orientation ». Ils se demandent en outre pour quelles raisons le Ministère souhaite ajouter cette définition supplémentaire et s'il ne serait pas plutôt de mise de retenir l'approche proposée par le Conseil d'Etat.

Sur base d'exemples concrets, un représentant du Ministère explique la différence qui existe entre les notions de « prescription », de « directive » et de « recommandation » :

- les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux parties graphique ou écrite des plans d'aménagement communaux. Les prescriptions ne laissent donc aucune marge de manœuvre aux communes ;
- les directives définissent des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de préciser la manière dont les directives seront transposées dans leurs plans d'aménagement. Ce type de dispositions laisse donc une plus grande marge de manœuvre que les prescriptions aux communes dans les moyens qu'elles utilisent pour atteindre les résultats escomptés ;
- les recommandations ne lient pas les communes. Il s'agit de dispositions dont le résultat n'est pas contraignant : la commune doit prendre les recommandations en considération, mais peut décider, tout en devant le motiver, de ne pas s'y tenir.

Selon la proposition du Ministère, les prescriptions d'un plan directeur sectoriel bénéficient d'un degré de précision tel qu'elles sont susceptibles de se superposer aux plans d'aménagement communaux et de s'imposer de plein droit, dans la même mesure que les dispositions d'un POS. Cette proposition n'est cependant applicable que dans des cas très limités.

Certains membres de la Commission sont d'avis, qu'à défaut de pouvoir recourir à l'usage d'un plan d'occupation du sol, il devrait être fait en sorte que le plan directeur sectoriel puisse systématiquement se superposer aux plans d'aménagement communaux et s'imposer de plein droit. Si cette alternative est également, en théorie, celle qui reçoit la préférence de Monsieur le Ministre, ce dernier fait pourtant valoir que, dans la pratique, elle ne s'avère guère possible. En effet, chacun des plans directeurs sectoriels contient de très nombreux projets et, au moment de l'élaboration desdits plans, ces projets comportent encore un certain degré d'imprécision. Il s'avère donc impossible d'élaborer ces projets à une échelle assez précise pour permettre une superposition d'office aux plans d'aménagement communaux. Dans le cas hypothétique où cet exercice était réalisé, c'est d'ailleurs toute l'essence du plan directeur sectoriel qui serait remise en cause. En effet, les plans directeurs sectoriels ne sont élaborés qu'afin d'intégrer et de préciser les options nationales et les programmations sectorielles sur les 20 ou 30 prochaines années et afin de pouvoir d'ores et déjà réserver, de manière aussi précise que possible, les terrains nécessaires pour ce faire.

De l'avis des membres de la commission parlementaire, les objectifs que le projet de loi prévoit d'atteindre devraient pouvoir être réalisés avec les seules notions de « prescription » et de « recommandation », sans devoir utiliser la nuance supplémentaire de « directive » ; ils recommandent aux responsables gouvernementaux de bien vouloir réfléchir à la question en tenant compte de ces remarques.

3. les membres de la Commission évoquent encore la proposition du Conseil d'Etat de prévoir, dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs plans d'aménagement communaux avec les éléments juridiquement contraignants du cadre mis en place par l'Etat. Selon la Haute Corporation, cette procédure allégée pourra faire abstraction des modalités de publication et de consultation du public alors qu'il a déjà été satisfait à ces exigences lors de la procédure d'élaboration du plan directeur sectoriel qui conditionne la modification des plans d'aménagement communaux. Elle pourra dès lors se limiter à l'exigence d'une délibération du conseil communal qui sera ensuite soumise à la décision du ministre de l'Intérieur. Dans un souci de simplification, les membres de la Commission du Développement durable sont plutôt d'avis que le conseil communal ne devrait pas être obligé de procéder à une nouvelle délibération pour modifier son plan d'aménagement communal.

Luxembourg, le 10 avril 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 15 février 2012 (14h00)

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant M. Ben Scheuer), M. Georges Engel, M. Camille Gira, M. Paul Helming, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Les membres de la Commission poursuivent ensuite l'examen des articles à partir de l'article 12 initial (nouvel article 13) du projet de loi.

Article 12 initial (nouvel article 13)

Cet article a pour objet d'insérer un nouvel article 10-1 dans la loi de 1999. Ce nouvel article 10-1 interdit l'adoption ou la modification de tout plan d'aménagement général communal qui s'avérerait contraire aux projets de plans directeurs régionaux ou sectoriels dès le moment où les communes auront été saisies pour avis des projets de plan afférents. En effet, étant donné que la procédure d'élaboration d'un plan directeur se poursuit pendant des mois suivant la publication du projet de plan, il est nécessaire d'éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en œuvre d'un plan directeur impossible. L'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 12. – *Il est inséré un article 10-1, libellé comme suit :*

« Art. 10-1. – 1. *A partir de la communication d'un projet de plan directeur aux communes, conformément aux articles 8 et 9 de la présente loi, toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur est interdite. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée.*

2. *Le ministre de l'Intérieur décide, sur avis de la commission d'aménagement, tel que prévu au Chapitre 4 du Titre 2 et au Chapitre 3 du Titre 3 de la loi révisée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, si les projets de plan d'aménagement général et les projets de modification ponctuelle de ces plans sont conformes aux projets de plan directeur. »*

Le Conseil d'Etat rappelle que les plans d'aménagement généraux des communes font, en vertu de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'objet d'une approbation du ministre de l'Intérieur avant de pouvoir sortir leurs effets. Dans ce contexte, le ministre de l'Intérieur est tenu de vérifier la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. Le Conseil d'Etat estime donc que le contrôle effectué par le ministre de l'Intérieur apparaît comme assuré sans que la loi du 21 mai 1999 ait à prévoir de dispositions supplémentaires.

La Haute Corporation note cependant que l'article sous rubrique vise également l'hypothèse où le projet de plan directeur est engagé dans la procédure de consultation des communes et où une obligation de *standstill* s'avère nécessaire pour éviter toute incohérence pouvant survenir entre l'instrument communal à adopter et l'instrument étatique en projet. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le contenu de l'article 10-1 aurait bien mieux sa place, sous une forme modifiée, à l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il propose donc de renoncer à l'insertion de l'article 10-1 au profit d'un ajout à apporter à l'article 18, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui pourrait avoir la teneur suivante :

« ... ou se trouvent à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années à partir de la communication du projet aux communes. »

La modification en question comme touchant à une loi autre que celle visée par le projet de loi aura sa place à la fin de la loi en projet. La commission parlementaire décide de suivre cette proposition et de biffer l'article sous rubrique.

Article 13

Cet article a pour but de remplacer l'article 11 de la loi de 1999, afin de préciser le rôle, la nature juridique et la définition du plan d'occupation du sol comme instrument de planification.

A la lumière des expériences acquises en relation avec l'élaboration des plans d'occupation du sol adoptés sur base de la loi de 1999, il s'est avéré que la possibilité donnée par la loi actuelle de dispenser l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier pour certains terrains à l'intérieur d'un POS n'est pas sans poser des problèmes au niveau urbanistique. En effet, pour éviter qu'il existe à l'intérieur d'une agglomération une zone destinée à urbaniser qui ne tiendrait nullement compte de son environnement, le POS doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation, ainsi que l'intégration de ces terrains dans le tissu urbain existant.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe consacre la pratique bien établie de l'établissement des POS par un groupe de travail interministériel.

Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 13.— *L'article 11 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 11.— *1. Un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée ou en interdisant ou en soumettant à une réglementation des affectations déterminées. Il indique les zones et arrête avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement découlant du but, conforme aux objectifs de la présente loi, du plan d'occupation du sol.*

2. Conformément à l'article 26 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le plan d'occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable.

3. Pour les terrains ou ensembles de terrains visés au paragraphe précédent, le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol, ainsi que l'intégration urbanistique de ces terrains ou ensembles de terrains dans le tissu urbain existant.

4. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. »

Le Conseil d'Etat émet les commentaires suivants à propos de cet article :

- selon lui, le recours à un plan d'occupation du sol ne fait de sens que si celui-ci prime conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi de 1999. Or, la teneur qu'il est prévu de donner au paragraphe 2 de l'article 11 de la loi de 1999 n'assure pas cette primauté du POS dès lors que celui-ci ne pourrait que « définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable ». Le Conseil d'Etat estime donc que le texte proposé n'est pas en ligne avec les dispositions de l'article 19 précité qui règle en outre à suffisance de droit la primauté du POS tant sur les plans d'aménagement général des communes que sur leurs plans d'aménagement particulier. Il propose donc de faire abstraction du paragraphe 2 ;
- il recommande d'aligner les critères de définition du POS repris aux paragraphes 1er et 3 sur ceux résultant des articles 25 et 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 ;
- il estime qu'il convient d'associer les communes territorialement concernées à l'élaboration du POS.

Compte tenu de ces remarques, la Haute Corporation propose de libeller comme suit l'article sous rubrique :

Art. 13. *L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 11. 1.** *Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. »

Suite à une question afférente, Monsieur le Ministre fait savoir que le degré de précision des plans d'occupation du sol équivaldra à celui retenu par la loi précitée du 19 juillet 2004 pour les plans d'aménagement particulier communaux. En effet, c'est seulement sous cette condition que le plan d'occupation du sol pourra pour une aire déterminée s'appliquer en lieu et place du plan d'aménagement particulier de la ou des communes territorialement concernées.

Un membre de la commission parlementaire remarque que, dans le texte du projet de loi, il est fait abstraction du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi de 1999. Cet alinéa était libellé comme suit : « *Le plan d'occupation du sol est élaboré en conformité avec les options du programme directeur, précisées soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel.* ». Plusieurs membres de la Commission sont d'avis que cet alinéa devrait être maintenu.

Les responsables du Ministère estiment quant à eux que la formulation proposée par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 1^{er} remplace utilement cet alinéa. Ce texte dispose en effet que le POS « *indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi* ». De l'avis des auteurs du projet, cette formulation est satisfaisante et devrait, par conséquent, être retenue.

Monsieur le Ministre fait en outre valoir qu'il est évident que, si un plan directeur sectoriel existe, le POS ne peut pas être contraire à ce plan sectoriel existant et doit en outre respecter le concept du programme directeur. Pourtant, il dit craindre que, si le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi de 1999 était interprété de manière très restrictive, il pourrait signifier que lorsque le programme directeur ne mentionne pas un certain type d'infrastructure, il devient impossible de d'élaborer un POS afférent à cette infrastructure. Ainsi, par exemple, étant donné qu'il n'existe pas de plan directeur sectoriel « Aéroports », il pourrait être impossible d'élaborer un plan d'occupation du sol « Aéroport ». Or, il existe des infrastructures nationales qui doivent être implantées et qui doivent être imposées dans l'intérêt public (par exemple, des prisons).

Si les membres de la commission parlementaire comprennent le souci exprimé par Monsieur le Ministre, ils sont pourtant d'avis que l'expression « *en conformité avec les objectifs de la présente loi* » est trop vague. Ils souhaitent maintenir l'alinéa, sous réserve de modification, afin de s'assurer que, lorsque qu'un plan directeur sectoriel existe, il devra être respecté lors de l'élaboration d'un POS. Au terme d'un échange de vues, il est finalement retenu de rédiger la phrase suivante : « *Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux*

orientations du programme directeur précisées le cas échéant par un plan directeur sectoriel. »

Pour ce qui est de la teneur du paragraphe 4 initial de l'article sous rubrique (paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat), les membres de la commission se demandent s'il convient de suivre le libellé proposé par la Haute Corporation et donc d'inclure les communes concernées dans le groupe de travail ou s'il convient plutôt de retenir le texte initial des auteurs du projet de loi. Une troisième option pourrait être celle de tout simplement biffer ce paragraphe : en effet, Monsieur le Ministre est d'avis que, de toute façon, il est évident que la ou les communes concernées sont consultées avant l'élaboration d'un POS. Après un bref échange de vues, les membres de la Commission décident, dans un souci de transparence, de reprendre le libellé déjà retenu à l'endroit de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la loi de 1999 et d'ajouter la phrase suivante : « *Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis* ». Ainsi, le paragraphe 3 de l'article sous rubrique se lira : « *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.*** »

Au regard de ce qui précède, l'article sous rubrique se lira comme suit :

Art. 13. *L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 11.** *1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

Le plan d'occupation du sol ne peut pas être contraire aux orientations du programme directeur, précisées, le cas échéant, par un plan directeur sectoriel.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

*3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.** »*

Article 14

Cet article a pour objet de remplacer l'article 12 de la loi de 1999 et d'abandonner l'exigence procédurale actuelle qui consiste dans une consultation des autorités locales préalable à l'enquête publique. En effet, dans la pratique, il s'est avéré difficile, voire impossible, pour les collègues échevinaux de prendre une position circonstanciée au sujet d'un plan d'occupation du sol à un moment, où le ministère initiateur ne dispose pas encore lui-même d'un projet de plan. Ainsi, les informations transmises aux communes ne peuvent être que très sommaires, ce qui risque de créer des incompréhensions et des insatisfactions. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer l'exigence de cette prise de position. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 14. – *L'article 12 est remplacé par le texte suivant :*

« *Dès la décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collègues des bourgmestre et échevins des communes concernées de l'intention du Gouvernement, de l'objet général du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement.* »

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la simplification procédurale envisagée par l'article sous rubrique, qu'il suggère cependant de libeller comme suit :

Art. 14. *L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. »

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 15

Cet article modifie l'article 13 de la loi de 1999 qui concerne la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol. Cette procédure est légèrement modifiée dans un souci de simplification administrative en supprimant l'intervention du comité interministériel au profit du conseil supérieur. Ainsi, il existe un parallélisme de la procédure pour tous les instruments de planification en matière d'aménagement du territoire. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 15.– *L'article 13 est modifié comme suit :*

1° Dans le paragraphe 1 seule la disposition „Les communes touchées par les plans que le Gouvernement envisage de déclarer obligatoires en vertu de l'article 14 doivent recevoir communication des projets afférents pour enquête publique“ subsiste.

2° Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:

„6. Dans un délai d'un mois, le ministre de l'Intérieur transmet au ministre les observations et les avis visés à l'alinéa précédent en y joignant ses propres observations.“

3° Il est inséré un paragraphe 6bis libellé comme suit:

„6bis. Avec la communication du projet de plan aux communes concernées, les projets de plans d'occupation du sol sont soumis au conseil supérieur pour avis. Le conseil supérieur transmet son avis dans un délai de trois mois à partir de sa saisine au ministre.“

4° Il est inséré un paragraphe 6ter libellé comme suit:

„6ter. Passés les délais prévus au présent article, le ministre transmet l'ensemble du dossier avec ou sans les avis y afférents et le cas échéant avec ses propres propositions au Gouvernement en conseil pour approbation.“

5° Au paragraphe 7, le terme „faute“ est remplacé par „en cas de manquement“ et les termes „prévus à l'alinéa précédent du“ sont remplacés par le terme „au“.

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de cet article :

- il suggère d'aligner le libellé du paragraphe 6ter nouveau sur la rédaction qu'il a proposée au sujet des articles 6, 8, 9 et 10 du projet de loi ;
- il s'interroge encore sur l'opportunité du maintien de la mise en demeure prévue au paragraphe 7 qui risque notamment d'allonger indûment la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol ;
- il propose de renoncer à l'insertion des paragraphes 6bis et 6ter dont le contenu aura avantage à faire l'objet d'alinéas 2 et 3 nouveaux du paragraphe 6 ;
- il propose de rapprocher la rédaction du paragraphe 7 de celle de l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 14. (1) *Le paragraphe 1er de l'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« 1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique. »

(2) *La première phrase du paragraphe 2 dudit article 13 est remplacée par le texte suivant :*

« Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. »

(3) *Le paragraphe 6 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant :*

« 6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol en vue d'en tenir compte. »

(4) *L'alinéa 1 du paragraphe 7 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant :*

« En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination. »

Suite à une remarque afférente, Monsieur le Rapporteur se chargera de vérifier si le texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 est plus précis pour ce qui concerne le début du délai de 30 jours. Pour le reste, la commission parlementaire adopte la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

2. Divers

Les membres de la Commission passent en revue les dates des prochaines réunions. Monsieur le Président signale que la réunion du 14 mars prochain devra éventuellement être reportée. Le cas échéant, de nouvelles dates seront fixées au cours de la même semaine afin, notamment, de poursuivre l'instruction du projet de loi n°6124.

Luxembourg, le 5 mars 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 15 février 2012 (10h30)

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich (remplaçant M. Ben Scheuer), M. Georges Engel, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marc Spautz,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Les membres de la Commission poursuivent l'analyse du projet de loi sous rubrique en examinant, en premier lieu, les points restés en suspens à l'issue de la réunion du 2 février dernier :

- il s'agit tout d'abord de la problématique liée à la notion de « centralité urbaine » à l'article 5 du projet de loi. Pour rappel, les responsables du Ministère avaient proposé d'intégrer le concept de centralité urbaine à l'endroit de l'article 4, paragraphe (2) de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Les membres de la commission parlementaire s'étaient demandé s'il était opportun de se limiter à l'ajout de ce seul concept de développement de la centralité urbaine et certains d'entre eux avaient proposé d'écrire « le développement de la centralité urbaine et le développement rural », afin de ne pas créer de déséquilibre entre les concepts d'urbanité et de ruralité. L'autre option envisagée par les membres de la Commission était de maintenir le texte tel quel sans y opérer aucun ajout et de se référer à ce concept de centralité urbaine dans le commentaire des articles. A la demande des représentants du LSAP qui n'ont pas encore pu en référer à leur groupe parlementaire, cette question reste toujours en suspens ;
- le second point laissé en suspens était celui de l'insertion de la notion de programme complémentaire dans le texte de loi. Dans ce contexte, les membres de la commission parlementaire avaient constaté que cette notion est une notion nouvelle, donc encore relativement floue, et que les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur. Ils s'étaient donc demandé s'il ne serait pas plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. Suite aux explications de Monsieur le Ministre et pour des raisons de simplification, cette dernière option est retenue : la notion de programmes complémentaires est supprimée et les programmes complémentaires seront intégrés en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. En conséquence, l'article 6, paragraphe (5) et l'article 7 du projet de loi seront amendés et se liront comme suit :

Art. 6.

(...)

(5) Le paragraphe 5 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant :

« 5. Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration ».

Art. 7. L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** (1) Dès ~~leur~~ **sa** publication au Mémorial, **le programme directeur et les programmes complémentaires orientent** les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

2. Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée **seulement**, par des plans directeurs sectoriels **ou** par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

*

Les membres de la Commission poursuivent ensuite l'examen des articles à partir de l'article 10 initial (nouvel article 11) du projet de loi.

Article 10 initial (nouvel article 11)

L'examen de cet article avait d'ores et déjà été entamé lors de la réunion du 2 février dernier. Pour rappel, l'article sous rubrique modifie l'article 9 de la loi de 1999 qui régit les dispositions relatives à l'élaboration du projet de plan directeur sectoriel. Pour les détails des

discussions y relatives, il est prié de consulter le procès-verbal de la réunion précitée du 2 février courant.

D'une manière générale, il est décidé de retenir les grandes lignes du texte proposé par le Conseil d'Etat. Les points suivants sont cependant débattus :

1. Bref rappel des discussions relatives au libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi de 1999 :

Il avait été décidé d'impliquer les communes concernées de manière informelle dans l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels et d'ajouter une phrase au paragraphe relatif à la composition des groupes de travail chargés de l'élaboration de ces projets de plans. En conséquence, il avait été retenu que le 1^{er} paragraphe de l'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 aurait la teneur suivante :

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

2. Discussions relatives au libellé du paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1999 :

Une fois qu'il a été élaboré, le projet de plan directeur sectoriel est transmis pour avis au conseil supérieur de l'aménagement du territoire et aux communes concernées. A la lecture de l'avis du Conseil d'Etat, les membres de la commission parlementaire se demandent si le projet de plan doit en outre être transmis pour avis aux syndicats de communes régionaux. Pour répondre à cette question, il est procédé à un échange de vues au cours duquel les deux options suivantes sont évoquées :

- la première option est celle de ne pas demander l'avis des syndicats de communes régionaux. Les différents arguments en faveur de cette première option sont les suivants :
 - o la plus-value de l'avis des syndicats de communes régionaux est peu élevée, étant donné que les communes concernées sont de toute façon consultées et que, de surcroît, rien ne les empêche de rédiger un avis commun ;
 - o dans l'optique des responsables du Ministère, il s'agirait d'un avis supplémentaire (ou d'une série d'avis supplémentaires) à prendre en considération. Or, la multiplication des avis rendrait leur signification individuelle moindre. La procédure - qui est à la base une procédure compliquée - deviendrait encore plus compliquée et la charge administrative beaucoup plus difficile à gérer ;
 - o une insécurité juridique est susceptible d'être créée. En effet, la notion de syndicats de communes régionaux est une notion vague. A cela s'ajoute le risque d'omettre de recueillir l'avis d'un syndicat de communes concerné.

Si cette première option était retenue, le commentaire des articles pourrait utilement préciser qu'il est souhaitable que les communes regroupées dans un syndicat régional prennent l'initiative de débattre d'un projet de plan directeur sectoriel au sein dudit syndicat et rendent, le cas échéant, un avis commun.

- la seconde option est celle de recueillir l'avis des syndicats de communes régionaux. Sur base d'exemples concrets, les différents intervenants plaidant pour cette alternative expliquent que de tels avis ne peuvent qu'être positifs et aider le Ministre à prendre les meilleures décisions. Si cette seconde option était retenue, il est proposé d'ajouter la phrase : « *Le ministre peut inviter les syndicats de communes régionaux à se prononcer* » au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1999, et ce afin d'instaurer une faculté et non pas une obligation légale.

A la demande du groupe parlementaire LSAP, cette question est tenue en suspens.

3. Discussions relatives au libellé du paragraphe 5 (selon le nouvel agencement proposé par le Conseil d'Etat) de l'article 9 de la loi de 1999 :

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à ce paragraphe :

5. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi qui est composée de représentants de l'Etat et des communes concernées et qui a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et d'y proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe régulièrement et au moins tous les (deux?) ans le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Pour ce qui est du premier alinéa de ce paragraphe, la proposition de la Haute Corporation d'intégrer les communes concernées dans la commission de suivi ne reçoit pas l'aval des responsables gouvernementaux qui sont d'avis qu'étant donné que les plans directeurs sectoriels s'appliquent au territoire national, il n'est pas opportun d'inclure les communes à ce stade de la procédure.

En outre, si chaque commune concernée devait bénéficier d'un représentant, la gestion de cette commission pourrait s'avérer très compliquée. L'idée d'un membre de la Commission du Développement durable d'adjoindre, à la commission de suivi, un représentant du SYVICOL qui devrait représenter des intérêts différents et parfois contradictoires de plusieurs communes n'est pas non plus retenue, car extrêmement difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

Ainsi, les représentants du Ministère proposent de réserver le libellé suivant au premier alinéa du paragraphe sous rubrique :

*Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat. Cette commission a** pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et **de** proposer, le cas échéant, des modifications.*

Le représentant du groupe parlementaire *déi gréng* regrette vivement que les communes ne soient pas impliquées dans le suivi de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels ; il est en effet d'avis qu'une meilleure coopération entre les niveaux national et local serait, à tout point de vue, bien plus bénéfique.

En se basant sur l'exemple de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « Lycées », qui a d'ores et déjà été instituée, Monsieur le Ministre rappelle que la mission de cette commission est d'observer l'évolution de la population scolaire et des flux de mobilité. Sur base de cette évolution, la commission de suivi doit proposer les lieux les plus adéquats en vue des nouvelles implantations de lycées dans les années à venir. Etant donné que ces lieux d'implantation ne sont pas prédéfinis, ils font l'objet de nombreuses discussions. Monsieur le Ministre est, dans ce contexte, d'avis que la participation des communes dans de telles discussions engendrerait des querelles de clochers et ne faciliterait aucunement les débats. En outre, si l'on décidait d'inclure les communes concernées dans la commission de suivi du plan directeur sectoriel « Lycées », il serait extrêmement difficile de définir quelles communes sont effectivement concernées : en effet, contrairement à ce qui est la règle pour les établissements de l'enseignement fondamental, les lycéens qui fréquentent un lycée

situé sur une commune donnée ne sont pas originaires uniquement de cette commune mais proviennent de nombreuses autres communes qui, par définition, sont également concernées.

Au terme de cet échange de vues, il est décidé de retenir le texte proposé par les représentants gouvernementaux. Monsieur le Rapporteur mettra en exergue, dans le commentaire des articles, le fait qu'il serait souhaitable que les communes concernées puissent, le cas échéant, être consultées.

En ce qui concerne le troisième alinéa du paragraphe sous rubrique, les membres de la Commission du Développement durable estiment que le Ministre doit certes informer périodiquement le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels, mais qu'il doit également en informer la Chambre des Députés. La forme retenue pourrait être une déclaration du Ministre lors d'une séance publique, déclaration qui serait suivie d'un débat. Il est finalement décidé d'inclure un alinéa supplémentaire au paragraphe sous rubrique et de le libeller comme suit :

Le ministre fait de même périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation des plans directeurs sectoriels.

Au regard de ce qui précède, et tout en gardant à l'esprit que le libellé définitif du paragraphe 2 n'a pas encore été arrêté, l'article sous rubrique se lira comme suit:

Art. 11. *L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 9.** 1. *Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. **Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.***

2. *Le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel pour en tenir compte.*

3. *Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.*

4. *Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.*

5. *Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi **composée de représentants de l'Etat. Cette commission a** pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et **de proposer, le cas échéant, des modifications.***

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Le ministre fait de même périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation des plans directeurs sectoriels »

Article 11 initial (nouvel article 12)

Cet article a pour objet de remplacer l'article 10 de la loi de 1999 et d'introduire une distinction entre une révision et une modification ponctuelle des plans directeurs. Cette distinction est nécessaire afin de disposer d'une procédure allégée en cas d'une modification mineure rendue nécessaire par la mise en œuvre d'un plan.

La modification ponctuelle est définie dans le paragraphe 2 de cet article et soumise à des critères précis afin d'éviter d'éventuels recours abusifs à cette procédure. La modification ponctuelle doit donc être à la fois nécessaire à la mise en œuvre du plan existant et concerner un ou plusieurs points précis de celui-ci. Par ailleurs, la modification doit s'inscrire dans la droite lignée du plan sans mettre en cause les orientations et les objectifs contenus dans le plan à modifier et sans changer sa structure générale. Le recours aux modifications ponctuelles doit notamment être possible afin d'éviter des situations conflictuelles entre les planifications nationales et communales, sachant que l'aménagement du territoire est un processus dynamique qui doit pouvoir s'adapter aux réalités du terrain, sans pour autant perdre de vue les objectifs à atteindre à moyen et à long terme.

Les changements qui concernent ces objectifs et orientations tels qu'ils ont été arrêtés dans les plans continuent à faire l'objet d'une révision générale du plan qui doit parcourir la même procédure que celle pour le premier établissement.

La version initiale de cet article prévoit que les modifications ponctuelles sont uniquement transmises pour avis aux communes, respectivement aux syndicats de communes régionaux concernés, et se lit comme suit :

Art. 11.– *L'article 10 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 10.**– 1. *Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être révisés en tout ou en partie. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans est applicable aux révisions.*

2. *Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés ponctuellement. Est considérée comme ponctuelle, toute modification qui est devenue nécessaire pour la mise en œuvre du plan directeur concerné sur un ou plusieurs points précis, sans pour autant mettre en cause la structure générale et les orientations et les objectifs du plan directeur visé.*

3. *Le ministre transmet le projet de modification ponctuelle aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestres et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la modification ponctuelle projetée. Pour les plans directeurs régionaux, le projet de modification ponctuelle est transmis, le cas échéant, en même temps au syndicat de communes régional concerné pour avis.*

4. *Passé ce délai, le dossier avec ou sans les avis, est soumis par le ministre au Gouvernement en conseil.*

5. *Après délibération du Gouvernement en conseil, la modification ponctuelle est déclarée obligatoire par règlement grand-ducal et elle est publiée au Mémorial sous une forme appropriée. »*

Le Conseil d'Etat comprend l'utilité d'une procédure de modification simplifiée des plans directeurs régionaux ou sectoriels, chaque fois que le changement à prévoir n'a qu'une portée ponctuelle. Il propose cependant d'étendre la consultation prévue au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et de retenir pour le surplus les modalités procédurales qu'il a suggéré de retenir pour l'élaboration initiale desdits plans directeurs. Enfin, il suggère d'omettre le terme « révision » pour les grandes modifications, car ce terme est normalement réservé aux modifications de la Constitution. Le Conseil d'Etat suggère donc le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 11. *L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 10.** 1. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue aux articles 8 et 9 pour l'élaboration des plans directeurs.

Toutefois, les modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes (et aux syndicats de communes régionaux) concerné(e)s ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle pour en tenir compte.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

Les responsables du Ministère proposent de ne pas retenir la proposition du Conseil d'Etat, car ils sont d'avis qu'il n'est pas opportun de requérir l'avis du Conseil supérieur pour les modifications ponctuelles, modifications qui ne remettent en aucun cas en question la philosophie et les généralités du plan directeur. Suite à un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident cependant de retenir le texte proposé par le Conseil d'Etat et d'étendre la consultation au Conseil supérieur. L'article se lira donc comme suit :

Art. 12. L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 10.** 1. Les ~~plans directeurs régionaux et les~~ plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, les modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Les projets de modification ponctuelle ~~d'un plan directeur régional ou~~ d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle pour en tenir compte.

Les modifications ponctuelles des ~~plans directeurs régionaux et~~ des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial. »

2. Divers

Les projets de procès-verbal des réunions des 2 et 8 février (matin et après-midi) 2012 sont adoptés.

Luxembourg, le 5 mars 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 02 février 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Marcel Oberweis), M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Paul Helminger, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Ben Scheuer,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du

territoire

Les membres de la commission parlementaire poursuivent l'examen du texte du projet de loi à partir de l'article 5.

Article 5

Cet article a pour objet de modifier l'article 4 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, qui définit le programme directeur d'aménagement du territoire. Le texte est modifié par une formulation moins ambiguë que celle retenue dans la loi de 1999. Dans sa version initiale, l'article 5 se lit comme suit :

Art. 5. – *L'article 4 est modifié comme suit :*

1° Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

« Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus par l'article 1er de la présente loi.

Le programme directeur peut être complété par une partie graphique ».

2° Au paragraphe 2, les termes « générales », « prioritaires » et « principales » sont supprimés.

Quant au fond, l'article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Pour ce qui est de la forme, le Conseil d'Etat propose au premier paragraphe :

- d'introduire les modifications projetées de la façon suivante : **Art. 5. (1)** *Le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*
- de libeller correctement la fin de la première phrase en écrivant « ... prévus à l'article 1^{er} ».

La commission parlementaire fait siennes ces propositions et le 1^{er} paragraphe de l'article 5 se lira donc :

Art. 5. (1) *Le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique. »

En ce qui concerne le second paragraphe, la Haute Corporation suggère de l'introduire comme suit : (2) *Au paragraphe 2 dudit article 4, les termes ...*

A ce niveau, le Ministère propose, d'une part et pour des raisons de lisibilité, de réécrire plutôt l'intégralité du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi de 1999. D'autre part, le Ministère propose, en sus des modifications proposées dans le projet initial, d'ajouter le bout de phrase « *et le développement de la centralité urbaine* » après les termes « *le développement des activités économiques* ». De la sorte, le paragraphe 2 de l'article sous rubrique se lirait comme suit :

(2) Le paragraphe 2 dudit article 4, est remplacé par le texte suivant :

« Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques et le

développement de la centralité urbaine ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Les responsables du Ministère expliquent que le concept de centralité urbaine aurait tout intérêt à figurer dans le texte de loi au même titre que celui de centre de développement et d'attraction (ou CDA), qui y figure d'ores et déjà. C'est en effet un concept essentiel de l'aménagement du territoire et il joue un rôle très important dans la définition, le développement et l'organisation non seulement des centres de développement et d'attraction, mais aussi du territoire en général, car il permet de structurer territorialement l'organisation des équipements et autres éléments à centralité urbaine notable, au-delà du seul système des centres de développement et d'attraction. Suite à ces explications du Ministère, les trois options suivantes sont envisagées par les membres de la commission parlementaire :

- certains membres de la Commission saluent la proposition du Ministère ;
- d'autres estiment qu'il serait inopportun de se limiter à l'ajout du concept de développement de la centralité urbaine. En effet, il y aurait plutôt lieu d'écrire « le développement de la centralité urbaine et le développement rural », afin de ne pas créer de déséquilibre entre les concepts d'urbanité et de ruralité ;
- la troisième option serait de maintenir le texte tel quel sans y opérer aucun ajout et de se référer à ce concept de centralité urbaine dans le commentaire des articles. En effet, l'ajout proposé n'est en aucun cas une nécessité juridique.

Cette question est laissée en suspens et sera tranchée au cours de la prochaine réunion.

Pour mémoire, il convient en outre de rappeler que la Commission du Développement durable a décidé, suite à l'introduction d'un nouvel article 2-1, de biffer le paragraphe (3) de l'article 4 de la loi de 1999. Pour les détails de cette décision, il est prié de se référer au procès-verbal de la réunion du 11 janvier dernier.

Article 6

L'article 6 vise à modifier l'article 5 de la loi de 1999, qui décrit la procédure d'élaboration et d'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire. Le projet de loi 6124 entend revoir cette procédure dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, tout en maintenant cependant, dans les grandes lignes, les modalités retenues dès 1999. Les principales modifications envisagées sont les suivantes :

- la pratique d'élaborer le programme directeur de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un groupe de travail est consacrée ;
- afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire : dorénavant, les consultations des communes et du conseil supérieur de l'aménagement du territoire se feront parallèlement. La nouvelle procédure innove dans la mesure où le conseil supérieur ne peut plus formuler son avis à la lumière des prises de position des communes et en faire la synthèse en intégrant celles-ci dans ses propres vues des choses ;
- la procédure d'élaboration peut être poursuivie, même en cas d'absence d'avis du conseil supérieur ;
- la procédure d'élaboration et d'adoption des programmes complémentaires est adaptée en conséquence.

Dans sa version initiale, l'article 6 se lit comme suit :

Art. 6.– *L'article 5 est modifié comme suit:*

1° Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

« 2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet du programme directeur dans son ensemble et dans ses implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur. »

2° Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant :

« 5. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil peut décider de faire compléter le programme directeur par des programmes complémentaires régionaux ou sectoriels. Ces programmes complémentaires sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Les programmes complémentaires sont transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à partir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet des programmes complémentaires dans leur ensemble et dans leurs implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme complémentaire régional ou sectoriel qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée. »

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de l'article sous rubrique :

- il est d'avis qu'au vu de l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui réserve au pouvoir exécutif de régler son organisation interne sans l'intervention du législateur, il y a lieu de reformuler comme suit les dispositions du paragraphe 1er de l'article 5 relatives à l'élaboration du programme directeur : « 1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement. ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition ;
- il constate que ni l'article 5 de la loi de 1999 ni les dispositions du projet de loi n'évoquent une éventuelle obligation du ministre de prendre en compte les observations des instances consultées ou d'en communiquer le contenu à la Chambre des Députés ou au Conseil de Gouvernement qui arrête la forme définitive du programme directeur. Si le Conseil d'Etat reste d'avis que le ministre n'est pas tenu par les points de vue exprimés et qu'il décide librement du contenu du projet de programme directeur, il estime cependant que les avis des communes et du conseil supérieur doivent être rendus accessibles à la Chambre des Députés avant la déclaration ministérielle prévue au paragraphe 3 de l'article sujet à modification ainsi qu'au Gouvernement appelé à arrêter le programme directeur. La Haute Corporation considère en outre comme évident que le ministre et avec lui le Gouvernement tiennent compte des suggestions et autres motions présentées par les Députés pour l'établissement définitif du programme directeur. La Commission du Développement durable fait siennes ces remarques et charge Monsieur le Rapporteur d'insister sur ces points dans son rapport écrit ;
- il note que les auteurs du projet de loi prévoient la possibilité de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires. Il est à cet égard d'avis qu'il est logique

que ces programmes complémentaires aient la même valeur de synthèse que le programme directeur et qu'ils soient mis au point selon la même procédure que celle retenue pour le programme directeur. Ainsi, les observations du Conseil d'Etat formulées à ce sujet gardent leur valeur pour l'élaboration des programmes complémentaires ;

- il signale qu'en l'absence de solution alternative prévue par la loi, la publication au Mémorial se fait sous forme imprimée tant pour ce qui concerne les textes écrits que pour ce qui est des parties graphiques que comportent les documents à publier. Il convient dès lors de supprimer la disposition tant du paragraphe 4 actuel que du paragraphe 5 proposé voulant que la publication se fasse « *sous une forme appropriée* ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Les membres de la Commission notent en outre que :

- il ressort plus clairement du texte initial proposé par le Gouvernement que du texte proposé par le Conseil d'Etat que l'avis des communes au sujet du programme directeur est bien l'avis du conseil communal et non celui du collège échevinal. Il est pourtant décidé de retenir le texte proposé par le Conseil d'Etat. Monsieur le Rapporteur se chargera de clarifier ce point dans son rapport écrit ;
- il serait opportun de définir la notion de programme complémentaire. Les responsables du Ministère expliquent tout d'abord que le programme complémentaire se situera au même niveau hiérarchique que le programme directeur. Le programme complémentaire aura pour objet de compléter le programme directeur d'aménagement du territoire, afin d'éviter une longue procédure de révision du programme directeur. Il permettra ainsi une plus grande souplesse d'adaptation du programme directeur. Il pourrait, par exemple, être envisagé un programme complémentaire dans le domaine de l'énergie ou dans celui des équipements.

Au regard des considérations qui précèdent, la commission parlementaire décide de réserver à l'article 6 le libellé suivant, intégralement suggéré par le Conseil d'Etat :

Art. 6. (1) *Le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:*

« 1. *Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.* »

(2) *Le paragraphe 2 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant :*

« 2. *Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal.*

Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur en vue d'en tenir compte. »

(3) *Au paragraphe 3 dudit article, les termes « au nom du Gouvernement » sont ajoutés à la suite du terme « ministre ».*

(4) *Au paragraphe 4 dudit article 5, les termes « sous une forme appropriée » sont supprimés.*

(5) *Le paragraphe 5 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant :*

« 5. *Le Gouvernement peut décider de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires dont les projets sont élaborés par le ministre en collaboration*

avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Les projets de programmes complémentaires, qui peuvent être complétés par une partie graphique, sont transmis aux communes et au conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints aux projets complémentaires. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles des projets de programmes complémentaires en vue d'en tenir compte.

Le Gouvernement arrête les programmes complémentaires qui sont publiés au Mémorial. »

Article 7

L'article 7 a pour objet de remplacer l'article 6 de la loi de 1999 par une formulation plus lisible. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 7. – *L'article 6 est remplacé par le texte suivant :*

« Dès leur publication au Mémorial, le programme directeur et les programmes complémentaires orientent les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux. »

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à émettre à l'endroit de cet article, sauf à remplacer comme suit la phrase introductive : « **Art. 6.** *L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :* ». La Commission fait sienne cette suggestion.

En outre, les membres de la Commission décident d'intégrer la proposition formulée par le Conseil d'Etat par rapport à l'article 6-1 en tant que paragraphe 2 dudit article 6.

La formulation proposée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 6-1 était libellée comme suit :

Art. 7. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 6-1, libellé comme suit:*

« **Art. 6-1.** *Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement (par des plans directeurs régionaux), par des plans directeurs sectoriels et par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »*

Après avoir examiné l'avis du Conseil d'Etat, la commission parlementaire décide de suivre sa suggestion d'introduire un nouvel article 6-1 dans la loi de 1999, mais elle préfère, pour des raisons de cohérence, intégrer cet article à l'article 7 du projet de loi et d'en faire le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi de 1999.

Elle décide en outre d'opérer une légère modification au texte proposé par la Haute Corporation en remplaçant le mot « et » par le mot « ou », qu'elle juge juridiquement plus approprié pour prévoir l'alternative entre le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol.

De ce fait, l'article 7 devra finalement se lire comme suit :

Art. 7. *L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 6.** (1) Dès leur publication au Mémorial, le programme directeur et les programmes complémentaires orientent les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

(2) Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »

De l'échange de vues relatif à l'article sous rubrique, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- les responsables gouvernementaux expliquent que la différence entre un programme complémentaire et un plan sectoriel est la même que celle entre un programme directeur et un plan sectoriel. Cette différence se situe au niveau du degré de contrainte : de la même manière que le programme directeur, le programme complémentaire oriente les décisions du Gouvernement, tandis que le plan sectoriel est rendu obligatoire par le biais d'un règlement grand-ducal ;
- les nouvelles dispositions consacrent la jurisprudence des juridictions administratives relatives aux plans d'occupation du sol. Les POS peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels mais doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et qui a, sans aucun doute possible, un caractère national ;
- au vu de l'insertion de la notion de programme complémentaire dans le texte de loi, les membres de la commission parlementaire se demandent s'il ne devrait pas être fait mention de ce nouvel instrument à l'article 3 (2) comme étant un moyen supplémentaire dont dispose le ministre pour l'exécution de la politique de l'aménagement du territoire. Cette question n'est pas tranchée et les membres de la Commission décident de reporter leur décision en la matière ;
- étant donné que la notion de programme complémentaire est une notion nouvelle, donc encore relativement floue, et que les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur, les membres de la commission parlementaire se demandent par ailleurs s'il ne serait pas plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre supplémentaire du programme directeur. Cette question n'est pas non plus tranchée et les membres de la Commission décident ici encore de reporter leur décision en la matière.

Insertion d'un nouvel article (article 8)

Etant donné la décision prise par la Commission du Développement durable de supprimer la notion de plan directeur régional, il convient à ce stade de prévoir un article modifiant l'intitulé du chapitre III de la loi de 1999. En effet, l'intitulé de ce chapitre est le suivant : « *Plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels* »

Le nouvel article 8 aura donc le libellé suivant :

Art. 8. L'intitulé du chapitre III est remplacé par l'intitulé suivant :
« *Plans directeurs sectoriels* »

Article 8 initial (nouvel article 9)

L'article sous rubrique a pour objectif de modifier l'article 7 de la loi de 1999 et, dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 8. – *L'article 7 est modifié comme suit :*

1° Au paragraphe 1, les termes „est précisé“ sont remplacés par les termes „et les programmes complémentaires peuvent être précisés“.

2° Au paragraphe 1, les termes „ainsi que des plans d'occupation du sol“ sont insérés après les termes „et par des plans directeurs sectoriels“.

3° Le paragraphe 3 est complété par la phrase suivante:

„La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite à une échelle appropriée.“

4° Il est inséré un paragraphe 4 libellé comme suit:

„Pour autant qu'il ne s'agit pas de dispositions réglementaires à caractère contraignant, appelées prescriptions, possédant, par rapport à l'effet voulu, un degré de précision tel qu'il peut se superposer, conformément à l'article 19 de la présente loi, à celui du plan d'aménagement général des communes, le plan directeur sectoriel ou régional peut définir les contraintes d'application des prescriptions. Il peut également définir des recommandations et déterminer les mesures à prendre et les critères à respecter par les communes afin d'intégrer les options et programmations du plan dans leur plan d'aménagement général, ainsi que les délais y relatifs.“

Les deux premiers paragraphes de cet article modifient le paragraphe 1^{er} de l'article 7 en prévoyant, d'une part, de mentionner à côté des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, les programmes complémentaires ainsi que les plans d'occupation du sol comme instruments de mise en œuvre des orientations du programme directeur. D'autre part, il est souligné que la loi n'a pas pour but de contraindre ni le Gouvernement, ni les communes de faire élaborer des plans directeurs ou des plans d'occupation du sol à caractère réglementaire qui sont proposés ou recommandés par le programme directeur (« peuvent être précisés »).

Le paragraphe 3 a pour but de remédier à l'absence de précisions, dans la loi de 1999, quant au degré de détail de la partie graphique. En effet, l'expérience dans l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels a montré que le contenu et la portée de ces plans sont décrits de façon incomplète et imprécise dans le texte actuel.

Le paragraphe 4 prévoit que le plan directeur sectoriel ou régional peut définir les contraintes d'application des prescriptions. Il peut également définir des recommandations et déterminer les mesures à prendre et les critères à respecter par les communes afin d'intégrer les options et programmations du plan dans leur plan d'aménagement général.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit de l'article sous rubrique :

- quant au nouveau libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 7 de la loi de 1999, il rappelle son observation quant à l'opportunité de supprimer les plans directeurs régionaux ;
- en ce qui concerne le paragraphe 3, il se demande quelle est la plus-value d'un ajout obligeant le Gouvernement à établir la partie graphique d'un plan directeur sectoriel « à une échelle appropriée » et estime que cet ajout est dépourvu de valeur normative. Quant au libellé proposé, il se demande encore si, au regard du caractère obligatoire du plan directeur sectoriel, il n'y aurait pas lieu de parler de « mesures d'aménagement » plutôt que d'« options d'aménagement » ;
- quant au paragraphe 4 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 7, le Conseil d'Etat estime que celui-ci a sa place non pas à l'endroit de l'article 7 mais aura avantage à figurer à

l'article 19 traitant des effets des plans directeurs sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol ;

- il propose de scinder en deux l'article sous rubrique et de prévoir le libellé suivant :

Art. 7. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 6-1, libellé comme suit:*

« **Art. 6-1.** *Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement (par des plans directeurs régionaux), par des plans directeurs sectoriels et par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »*

Art. 8. *Le paragraphe 1er de l'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé. Les paragraphes 2 et 3 prennent les numéros 1 et 2.*

Pour rappel, la proposition de texte concernant le paragraphe 1^{er} de l'article 7 de la loi de 1999, telle que formulée par le Conseil d'Etat, est intégrée au paragraphe 2 de l'article 6 (voir ci-dessus).

Etant donné la volonté de supprimer les plans directeurs régionaux, il y a lieu de supprimer le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi de 1999.

Quant au paragraphe 4 qu'il a été initialement proposé d'ajouter à l'article 7, les membres de la Commission se rallient à l'avis du Conseil d'Etat qui estime que celui-ci aura avantage à figurer à l'article 19 traitant des effets des plans directeurs sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol.

Par conséquent, il ne reste que le paragraphe 3 de l'article 7 de la loi de 1999, qui devient le paragraphe unique dudit article. Les responsables du Ministère proposent donc de libeller l'article sous rubrique comme suit :

Art. 9. *(1) les deux premiers paragraphes de l'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 sont supprimés.*

(2) Le paragraphe 3 dudit article prend le numéro 1.

(3) L'ancien paragraphe 3 qui devient le paragraphe unique dudit article est complété par la phrase suivante:

„La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.“

Pour des raisons de lisibilité et sur proposition d'un membre de la Commission, il est retenu que l'article sous rubrique devra se lire comme suit :

Art. 9. *L'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« *Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination. La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite ».*

Article 9 initial (nouvel article 10)

Cet article a pour objet de modifier l'article 8 de la loi de 1999 ; la procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs régionaux y est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur : suppression de l'avis du comité interministériel, avis

du conseil supérieur demandé parallèlement à ceux des communes. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique a la teneur suivante :

Art. 9.– *L'article 8 est modifié comme suit :*

1° *Au paragraphe 1, est ajouté en fin de phrase le terme „concernés“.*

2° *Au paragraphe 2, les termes „et au conseil supérieur“ sont insérés après les termes „communes concernées“.*

3° *Au paragraphe 2, les termes „de l'Intérieur“ sont supprimés.*

4° *Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:*

„3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.“

5° *Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:*

„Le projet de plan régional tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.“

6° *Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:*

„La structure générale de cet instrument ainsi que son contenu quant aux éléments de planification et d'aménagement obligatoires et facultatifs peuvent être précisés et rendus obligatoires pour l'ensemble des plans directeurs régionaux par un règlement grand-ducal.“

7° *Il est inséré un nouveau paragraphe 7 libellé comme suit:*

„7. Pour chaque plan directeur régional, est instituée une commission de suivi comprenant des représentants de l'Etat et des communes concernées qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en œuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d'informer régulièrement le Gouvernement et les communes concernées sur la mise en œuvre du plan directeur régional et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivi sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional.“

Etant donné que la Commission du Développement durable a pris la décision de supprimer les plans directeurs régionaux, l'article 8 de la loi de 1999 n'a plus lieu d'être et doit tout simplement être supprimé. De ce fait, l'article sous rubrique aura la teneur suivante :

Art. 10. *L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est abrogé.*

Article 10 initial (nouvel article 11)

L'article sous rubrique modifie l'article 9 de la loi de 1999 ; la procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs sectoriels y est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur. L'article 9 de la loi de 1999 est en outre complété par un nouveau paragraphe qui institutionnalise la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel. Cette commission de suivi est chargée de surveiller la mise en œuvre du plan en question et d'en informer régulièrement le Gouvernement. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

Art. 10.– *L'article 9 est modifié comme suit:*

1° *Au paragraphe 2, les termes „et au conseil supérieur“ sont insérés après les termes „communes concernées“.*

2° *Au paragraphe 2, les termes „de l'Intérieur“ sont supprimés.*

3° *Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:*

„3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.“

4° Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

„Le projet de plan directeur sectoriel tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.“

5° Au paragraphe 5, le terme „directeur“ est inséré entre les termes „plan“ et „sectoriel“.

6° Il est inséré un paragraphe 6 libellé comme suit:

„6. Pour chaque plan directeur sectoriel, est instituée une commission de suivi qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en œuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d'informer régulièrement le Gouvernement sur la mise en œuvre du plan directeur sectoriel et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivi sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.“

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de l'article sous rubrique :

- la procédure d'élaboration est modifiée dans le sens que la consultation des communes, et celle du conseil supérieur sont censées se faire parallèlement à l'avenir. Cette option prévaut également pour l'adoption du programme directeur et des programmes complémentaires, conformément aux modifications prévues à l'article 6. Les observations formulées à l'endroit de cet article gardent dès lors leur valeur dans le contexte sous rubrique ;
- le Conseil d'Etat remarque qu'en application de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la tutelle des communes est exercée par le membre du Gouvernement ayant l'Intérieur dans ses attributions. Il lui semble dans l'intérêt du travail administratif des communes que celles-ci adressent à leur ministre de tutelle les prises de position qui leur sont demandées et qu'il appartienne à ce dernier d'en saisir les instances en charge des dossiers sectoriels au sein de l'Administration gouvernementale ;
- quant au nouveau contenu du paragraphe 6 de l'article 9 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat rappelle que l'aménagement du territoire ne fait pas partie des matières réservées par la Constitution à la loi et que le pouvoir exécutif peut dès lors prendre de façon spontanée les règlements grand-ducaux qu'il juge utiles pour mettre en œuvre les règles fixées par la loi, sans que la loi ait besoin de prévoir explicitement cette compétence. Par ailleurs, il se demande si le texte proposé comme devant faire l'objet du futur paragraphe 6 ne comporte pas une rigidité inutile lorsque la loi renvoie pour l'ensemble de la structure et des éléments des plans directeurs visés à un seul et même règlement grand-ducal. En effet, le cadre normatif souhaité serait sans doute plus simple si les dispositions concernées pouvaient au choix du Gouvernement soit faire l'objet d'un texte valant pour l'ensemble des plans directeurs sectoriels soit être reprises de façon séparée pour chaque plan directeur sectoriel dans le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5 de l'article 9 de la loi de 1999 ou dans un règlement grand-ducal à part. En tout état de cause, le Conseil d'Etat estime que la question est à traiter à l'article 19 de la loi de 1999, pour autant que la Chambre des Députés juge utile d'en faire mention dans la loi ;
- le Conseil d'Etat se demande si la consultation des syndicats intercommunaux dont question à l'article 11 du projet de loi ne devrait pas valoir au même titre dans le contexte de l'article sous rubrique ;
- dans la mesure où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et que l'adoption de tout règlement grand-ducal présuppose une délibération préalable du Gouvernement en conseil, l'évocation de l'obligation de recueillir cette délibération est superflète.

Au regard de ce qui précède, la Haute Corporation propose de réserver le libellé suivant à l'article sous rubrique :

Art. 10. L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

„Art. 9. 1. Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés.

2. Le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes (et syndicats de communes régionaux) concerné(e)s ainsi qu'au conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel pour en tenir compte.

3. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

4. Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

5. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi qui est composée de représentants de l'Etat et des communes concernées et qui a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et d'y proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le ministre informe régulièrement et au moins tous les (deux?) ans le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs régionaux.“

La première question soulevée par la Haute Corporation est celle de la composition des groupes de travail chargés de l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels et de l'éventuelle intégration, dans ces groupes de travail, des communes concernées.

Plusieurs membres de la Commission sont d'avis que les communes concernées doivent être impliquées dans l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels. Il est en effet important de profiter de leur savoir, car les communes connaissent évidemment mieux les problèmes locaux que les responsables au niveau national.

Monsieur le Ministre aurait plutôt tendance à ne pas vouloir impliquer les communes dans l'élaboration des plans directeurs sectoriels, et ce pour les raisons suivantes :

- cette solution pourrait poser des problèmes pratiques au regard du nombre, parfois important, de communes concernées dans l'élaboration des plans directeurs sectoriels. Est notamment cité l'exemple du plan directeur sectoriel « Logement », qui concerne plusieurs dizaines de communes. Or, ces communes ont quasiment toutes des intérêts différents et il serait, par là-même, extrêmement difficile d'aboutir à un compromis ;
- l'élaboration des plans directeurs sectoriels nécessite un haut degré de confidentialité. Or, cette confidentialité risque d'être mise à mal en cas d'intégration de nombreuses parties dans le groupe de travail ;
- s'il est évident que les communes connaissent mieux les problèmes locaux que les responsables au niveau national, elles ont aussi, par définition, des intérêts locaux. Or, le plan directeur sectoriel est un instrument national, avec des intérêts nationaux qui doivent primer sur les intérêts communaux.

Suite à un échange de vues, les membres de la Commission s'accordent sur le fait que les communes doivent être impliquées, mais de manière informelle. De ce fait, il est proposé d'ajouter la phrase suivante dans le paragraphe relatif à la composition des groupes de travail chargés de l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels: « Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis ». Ainsi, les communes ne devront pas être automatiquement représentées dans les groupes de travail, mais pourront être consultées au besoin. Le 1^{er} paragraphe de l'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 aura donc la teneur suivante :

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.

Une question supplémentaire se pose dans le contexte de l'article sous rubrique : une fois qu'il a été élaboré, le projet de plan directeur sectoriel est bien sûr transmis pour avis au conseil supérieur, mais doit-il en outre être transmis pour avis aux seules communes concernées ou également aux syndicats de communes régionaux ? Cette question n'est pas tranchée au cours de la présente réunion. Les membres de la Commission poursuivront l'examen de l'article sous rubrique au cours d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 14 février 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

6124

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 160

6 septembre 2013

Sommaire

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain page **3080****

Règlement grand-ducal du 27 août 2013 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire **3089**

Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 9 juillet 2013 et celle du Conseil d'Etat du 12 juillet 2013 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

CHAPITRE I^{er}: DEFINITIONS, OBJECTIFS ET MOYENS**Art. 1^{er}.**

(1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Art. 2.

(1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite «le ministre», est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite «Conseil supérieur».

Art. 3.

Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Art. 4.

(1) La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol;
- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

CHAPITRE II: PROGRAMME DIRECTEUR D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Art. 5.

(1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur», assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6.

(1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7.

(1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

CHAPITRE III: PLANS DIRECTEURS SECTORIELS

Art. 8.

Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

Art. 9.

(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Art. 10.

(1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

CHAPITRE IV: PLANS D'OCCUPATION DU SOL

Art. 11.

(1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

Art. 12.

Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Art. 13.

(1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14.

(1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Art. 15.

(1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16.

(1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe 1^{er}.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17.

(1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18.

(1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

CHAPITRE V: EFFETS DU PLAN DIRECTEUR SECTORIEL ET DU PLAN D'OCCUPATION DU SOL

Art. 19.

(1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes 5 et 7 alinéa 1, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

CHAPITRE VI: MISE EN ŒUVRE DU PLAN DIRECTEUR SECTORIEL ET DU PLAN D'OCCUPATION DU SOL

Section 1: Expropriation

Art. 20.

(1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Section 2: Droit de préemption

Art. 21.

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,

- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3: Indemnités

Art. 22.

(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.

Art. 23.

Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

CHAPITRE VII: ORGANES D'AMENAGEMENT

Art. 24.

(1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

CHAPITRE VIII: SANCTIONS PENALES

Art. 25.

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7 est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

CHAPITRE IX: DISPOSITIONS MODIFICATIVES ET ABROGATOIRES

Art. 26.

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera l'alinéa 1, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

«Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.»

Art. 27.

(1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

«Art. 12bis. Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.»

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

«**Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.»

Art. 28.

A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes «comité interministériel à l'aménagement du territoire» sont remplacés par les termes «Conseil supérieur de l'aménagement du territoire».

Art. 29.

(1) L'alinéa 1 de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

«(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe 2 par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.»

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

«Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.»

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

«**Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire**

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.»

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

«Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.»

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

«**Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire**

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.»

Art. 30.

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

CHAPITRE X: DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 31.

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe 2 de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée.

CHAPITRE XI: INTITULE ABREGE

Art. 32.

La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée «loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire».

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre du Développement durable
et des Infrastructures,
Claude Wiseler*

Cabasson, le 30 juillet 2013.
Henri

Doc. parl. 6124; sess. ord. 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012 et 2012-2013.

Règlement grand-ducal du 27 août 2013 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et notamment ses articles 2 et 24;

Vu la fiche financière;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. (1) Le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, en abrégé «le Conseil supérieur», se compose au maximum de vingt-huit membres dont un président et deux vice-présidents. Les membres sont nommés par le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, ci-après dénommé «le ministre».

(2) La composition du conseil est arrêtée comme suit:

- un représentant du ministre;
- un représentant du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant l'Economie et le Commerce extérieur dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant l'Enregistrement et les Domaines dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant le Logement dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant les Transports ou les Travaux publics dans ses attributions;
- trois représentants de communes, délégués du SYVICOL (Syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs);
- un représentant de la Chambre de Commerce;
- un représentant de la Chambre des Salariés;
- un représentant de la Chambre des Métiers;
- un représentant de la Chambre de l'Agriculture;
- un représentant de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics;
- deux représentants de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs Conseils, dont un représentant des Architectes et un représentant des Ingénieurs Conseils;

- un représentant de l'Ordre Luxembourgeois des Géomètres;
- un représentant du Mouvement écologique;
- un représentant de la Ligue luxembourgeoise pour la protection de la nature et de l'environnement (natur & ëmwelt a.s.b.l.);
- un représentant de l'Université du Luxembourg ayant la compétence de l'aménagement du territoire dans ses attributions;
- un représentant du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS) ayant la compétence de l'aménagement du territoire dans ses attributions;
- jusqu'à cinq personnalités désignées à titre personnel, dont trois experts venant de l'étranger au maximum.

(3) Les nominations du ministre interviennent, pour autant qu'il s'agit de membres de l'Administration gouvernementale ou d'autres administrations de l'Etat, sur proposition des ministres du ressort.

Art. 2. (1) Les mandats des membres du conseil portent sur une durée de cinq ans et sont renouvelables. Ils peuvent être révoqués au cours de mandat par le ministre.

(2) En cas de vacance de poste, le nouveau titulaire termine le mandat du membre qu'il remplace.

(3) Le secrétariat du conseil est exercé par un fonctionnaire ou employé désigné par le ministre.

Art. 3. (1) Le ministre soumet au Conseil supérieur les avis, dont celui-ci est saisi par le Gouvernement, tout en informant des délais fixés par le Gouvernement pour rendre les avis en question.

(2) La publication des avis et la communication à la presse se fait par l'intermédiaire du ministre.

Art. 4. (1) Le conseil élabore un règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de son fonctionnement.

(2) Le conseil peut procéder à la création d'un ou de plusieurs groupes de travail internes travaillant sur des questions particulières.

Art. 5. (1) Le montant des indemnités revenant aux membres et au secrétaire du Conseil supérieur est fixé à 18 euros par séance, sauf les exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3.

(2) Le montant des indemnités peut être porté jusqu'à 200 euros pour les experts et techniciens désignés à titre personnel, qui doivent disposer d'une qualification spéciale et d'une expérience professionnelle poussée ou dont la mission est particulièrement complexe, sur base d'un devis présenté par le prestataire et approuvé par le ministre endéans 15 jours à partir de la date de la réquisition.

(3) Tous les montants visés aux paragraphes 1^{er} et 2 sont majorés de 50% s'ils portent sur des séances qui ont dû avoir lieu un dimanche ou un jour férié. Les indemnités s'entendent toutes taxes comprises.

(4) Pour les experts venant de l'étranger, le remboursement des frais de route et des frais de séjour s'effectue selon les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'Etat sans que les frais de route d'un expert venant de l'étranger puissent dépasser 1.000 euros pour un aller-retour.

Art. 6. Le règlement grand-ducal du 20 octobre 2000 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire est abrogé.

Art. 7. Notre Ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*Le Ministre du Développement
durable et des Infrastructures,
Claude Wiseler*

Château de Berg, le 27 août 2013.
Henri