**7065 résumé**

Le projet de loi a pour objet de procéder à une refonte globale de la législation sur l'aménagement du territoire. Les points saillants de la future loi sont les suivants :

Le Conseil supérieur de l’aménagement du territoire (CSAT)

Le CSAT est désormais le seul organe d’aménagement. La loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l’aménagement du territoire fait en effet mention d’ « organes d’aménagement » alors qu’elle ne règlemente en fin de compte que le CSAT. Le projet de loi n° 7065 rectifie ce point, établissant ainsi clairement que le CSAT est le seul « organe d’aménagement » encore actif, exclusion faite du CIAT (comité interministériel de l’aménagement du territoire).

La précision des objectifs de la loi

La loi détermine les principes et points essentiels selon lesquels les PDS et les POS, qui sont par nature des textes réglementaires, peuvent restreindre les droits, libertés et principes constitutionnellement protégés, parmi lesquels figurent le droit de propriété, la liberté du commerce et de l’industrie ainsi que le principe de l’autonomie communale. Seuls des éléments de nature plus technique, non créateurs de nouveaux effets juridiques, peuvent être détaillés par les textes réglementaires.

En raison de la technicité et de l’impact politique de l’aménagement du territoire, les auteurs du projet de loi ont décidé de procéder à une énumération précise des cas dans lesquels les plans directeurs sectoriels (PDS) et les plans d’occupation du sol (POS) peuvent intervenir ainsi qu’à une énumération précise des conditions auxquelles lesdits plans sont soumis.

La politique de l’aménagement du territoire est désormais endiguée aux seuls cas visés par les objectifs de l’article 1er du projet de loi. Alors qu’il revenait jusqu’à présent au PDAT de préciser les objectifs de la loi, le projet de loi a désormais doté la politique de l’aménagement du territoire d’objectifs « autonomes », confiant au PDAT le soin d’énumérer des recommandations d’intérêt général permettant d’organiser les différents besoins en espace aux endroits les plus appropriés du territoire national.

Le Programme directeur d’aménagement du territoire (PDAT)

Le dernier programme directeur, qui avait été approuvé par le Conseil de Gouvernement du 27 mars 2003, sur base de la loi précitée du 21 mai 1999 est désormais à nouveau « en vigueur ». En effet, dans le cadre de son arrêt du 13 juillet 2017 concernant le plan d’aménagement général (PAG) de la commune de Fischbach, la Cour administrative, a soulevé les points suivants :

1° Il n’existe pas de PDAT déclaré obligatoire en vertu de la loi du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l’état de projet soumis à l’avis des communes. Le ministre de l’Intérieur ne peut donc invoquer le PDAT de 2003 dans le cadre de l’article 18, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain tel qu’introduit par la loi précitée du 30 juillet 2013.

2° Le PDAT, au vu de la procédure qui est prévue dans le cadre de la loi précitée du 30 juillet 2013 pour son élaboration, ne peut revêtir un caractère contraignant et ne peut donc constituer une norme réglementaire.

3° Le PDAT pourrait revêtir le cas échéant un caractère obsolète.

Si ce dernier point est une question d’interprétation politique, le projet de loi n°7065 introduit quant à lui diverses dispositions modifiant les articles ayant trait à la conformité et à la compatibilité des projets d’aménagement général et des projets d’aménagement particulier au PDAT et prévoyant le maintien en « vigueur » du PDAT de 2003 jusqu’à ce qu’un nouveau PDAT soit arrêté par le Conseil de Gouvernement.

Modification et précision des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d’occupation du sol (POS)

a) Le PDS n’est plus comme sous l’empire de la loi modifiée du 30 juillet 2013 un instrument induisant une mise en œuvre aussi fastidieuse pour les communes ; au contraire, les auteurs du projet de loi ont veillé à faciliter la mise en œuvre des PDS en question.

Par conséquent, la distinction entre recommandations et prescriptions est abolie. En effet, les recommandations étaient des dispositions que les communes devaient prendre en considération lors de l’élaboration ou de la modification des plans d’aménagement communaux (PAG et PAP) tout en ayant la faculté de s’en écarter de manière motivée. À présent, seules les prescriptions qui sont des dispositions obligatoires, sont maintenues dans le projet de loi.

La mise en œuvre de certaines prescriptions des PDS n’est plus soumise à un délai de transposition, du fait que les communes ne disposent pas forcément toutes des ressources techniques, juridiques et financières nécessaires pour procéder par exemple à la mise en œuvre d’une zone d’habitation de quelques dizaines d’hectares dans un délai de 6 ans. Les PDS réservent donc des terrains pour des besoins en espace spécifiques comme par exemple le logement ou les infrastructures de transport sans pour autant forcer leur exécution à une date précise largement tributaire d’autres variables.

Les prescriptions des PDS, ne concernent, à une exception près, que les PAG, à l’exclusion des PAP, ces derniers exécutant et précisant par ailleurs le zonage prévu dans le cadre du PAG.

La partie graphique du PDS est définie à l’échelle 1:2.500, les communes n’ayant par conséquent plus à endosser la responsabilité relative au classement de certaines parcelles en fonction des prescriptions du PDS comme ce fut le cas en 2014 lorsque la partie graphique des PDS était définie à échelle plus grande.

b) Le POS n’est plus comme sous l’empire de la loi modifiée du 30 juillet 2013 un instrument au contenu rigide, mais peut être « modulé » selon les objectifs à atteindre et la réalité des terrains sous-jacents. A ce titre, le POS doit au minimum changer le mode d’utilisation du sol du PAG mais peut aller jusqu’à contenir l’ensemble des règles d’urbanisme prévues dans le cadre d’un PAP « nouveau quartier ».

En fonction du degré de précision du POS, la modification de plein droit concerne nécessairement le projet ou plan d’aménagement général PAG et peut concerner les projets ou plans d’aménagement particulier.

Les POS sont d’autant plus appelés à déroger aux projets et plans d’aménagement communaux existants ou à venir selon le cas de figure, que les dispositions et prescriptions urbanistiques quant au mode d’utilisation du sol et le cas échéant à celles relatives au degré d’utilisation du sol sont plus détaillées.

Seule subsistera la faculté de procéder à l’établissement d’un PAP lorsque le POS y réserve clairement la possibilité.

Remplacement des servitudes « standstill » des PDS et POS par des servitudes provisoires

Les effets dits « standstill » avaient pour vocation première d’éviter toute initiative sur le terrain qui serait contraire aux objectifs poursuivis par un PDS ou un POS. Compte tenu des problèmes juridiques en résultant, les auteurs du projet de loi ont dû trouver une alternative. C’est ce que les servitudes provisoires se proposent de faire en prévoyant que le ministre peut prendre une décision permettant l’instauration de servitudes applicables dès le début des études et des travaux tendant à établir, modifier ou compléter un plan d’aménagement, sous réserve qu’il s’agit d’un acte individuel et non d’un acte règlementaire.

En effet, selon la jurisprudence, un « acte qui touche non pas la seule situation d'un individu, mais qui touche aux intérêts de plusieurs personnes, n'est pas, de ce seul fait, un acte échappant à la qualification d'acte individuel en ce qui concerne toutes ses dispositions. Il conserve cette qualification dans la mesure où il contient une ou plusieurs décisions à portée individuelle dans ce sens qu'il considère chaque situation isolément et non en fonction d'un mobile général susceptible de s'appliquer, a priori, de manière indifférente à une globalité de personnes se trouvant dans la même situation. En revanche, une décision administrative qui vise à régir une problématique de manière impersonnelle et qui produit ses effets à l'égard d'une pluralité de personnes se trouvant, par rapport à cette décision, dans la même situation, n'est pas à qualifier de décision individuelle au sens de l'article 31 de la loi modifiée du 8 février 1961 -TA 15-7-97 (9436); TA 15-7-97 (9603); TA 23-7-97 (9658)2; TA 7-10-97 (9585) ».

Le projet de loi peut ainsi empêcher que des constructions puissent être réalisées et mettre en échec la réalisation de ou des objectifs visés par le PDS ou le POS.

Hiérarchie des instruments

Le projet de loi prévoit que le POS n’est plus forcément un instrument d’exécution des PDS. C’est la consécration des POS dit « autonomes ». Cependant ces POS dits « autonomes » ne peuvent intervenir que dans les cas expressément énoncés comme pouvant être réalisés par le bais du seul POS, sans que l’élaboration d’un PDS ne s’avère être nécessaire au préalable (cf. article 1er, paragraphe 3 du projet de loi pour les cas en question). Dans les autres cas de figure (cf. paragraphe 2 du projet de loi), le POS doit se conformer aux prescriptions du PDS (cf. art. 16, paragraphe 2 du projet de loi : « Le plan d’occupation du sol peut toujours mettre en œuvre un plan directeur sectoriel. Il doit alors être conforme aux prescriptions du plan directeur sectoriel. »