**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.

1. 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 superfétatoire, 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 en place une procédure pour le rendre plus opérationnel.

1. 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.

1. 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.

1. 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.