

N° 7065³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

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 de route;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(11.7.2017)

RESUME STRUCTURE

Le présent projet de loi s'inscrit dans le contexte de l'avis du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et du retrait conséquent des projets de plans directeurs sectoriels, avis à la suite duquel il a été décidé de procéder à la refonte de la loi concernant l'aménagement du territoire.

Les trois principales modifications prévues sont l'introduction d'un nouveau système d'indemnisation, l'instauration d'un système de servitudes „provisoires“ en lieu et place des effets standstill“ et la suppression de la distinction établie par la loi du 30 juillet 2013 (ci-après „la loi de 2013“) entre prescription et recommandation.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver, sous réserve des critiques formulées dans le présent avis, la refonte de la loi de 2013, notamment en ce qu'elle réforme le régime des servitudes et supprime la distinction quelque peu floue entre prescription et recommandation du texte actuel.

La Chambre des Métiers se demande toutefois s'il est opportun que la politique d'aménagement du territoire se voit conférer le moyen d'intervenir dans l'ensemble des domaines gouvernementaux énumérés à l'article 2 du projet sous avis, et ce par le biais de règlements grand-ducaux.

En effet, une telle démarche ôte au Parlement la possibilité de participer aux décisions relatives au développement futur du pays.

L'objectif d'une politique d'aménagement du territoire consistant à concentrer le développement aux endroits les plus appropriés du territoire du point de vue de l'accessibilité, de la centralité et de la mixité de fonctions est approuvée pleinement par la Chambre des Métiers.

En effet, la plupart de ces concepts guident depuis des années la politique d'aménagement du territoire, mais ils n'ont pas encore été transposés en pratique de manière suffisante. Ainsi, on constate que les communes à caractère rural se développent le plus rapidement, alors que l'objectif était de favoriser le développement des centres d'attraction. En même temps les emplois continuent à se concentrer sur le territoire de la Ville de Luxembourg et de sa périphérie.

Le facteur principal expliquant cette évolution est le développement très dynamique de l'économie nationale, avec une hausse importante de l'emploi et de la population à la clé. En effet, la croissance

économique est telle que la politique en matière de logement, de mobilité et d'infrastructures collectives se résout en permanence à rattraper des retards.

La concentration des activités économiques dans la capitale et ses alentours a conduit à une forte augmentation de la demande de logements, ce qui, en raison d'une offre qui peine à suivre cette évolution, s'est traduit par des hausses prononcées et continues des prix immobiliers résidentiels. Une des conséquences en est le développement très dynamique des communes rurales où les prix de l'habitat sont encore abordables, avec des conséquences manifestes sur la mobilité à la clé. A cela s'ajoute encore le phénomène de l'accroissement de la main-d'oeuvre frontalière.

Face à ces défis, la politique d'aménagement du territoire est un élément nécessaire, mais malheureusement insuffisant, pour trouver une réponse adéquate.

D'après la Chambre des Métiers, le Luxembourg devra résolument transformer son modèle économique en passant d'une croissance extensive à une croissance durable. Les moyens pour y arriver résident d'une part, dans la mise en oeuvre d'une démarche telle que celle proposée dans la stratégie de la „troisième révolution industrielle“ et d'autre part, dans la mise à profit de la digitalisation pour générer une croissance élevée indispensable au financement d'un système de protection social généreux, mais moins intensive en emplois.

Au sujet du présent projet, la Chambre des Métiers entend formuler quelques observations essentielles.

Tout d'abord, la mise en oeuvre du programme directeur d'aménagement du territoire au niveau communal suscite de la part de la Chambre des Métiers une série de questions.

Ainsi les auteurs du projet de loi sous avis énoncent dans leur commentaire des articles que „le programme directeur n'a de force contraignante („Behördenverbindlichkeit“) pour les autorités communales qu'en matière de PAG. Quant à l'article 7 ils annoncent que le programme directeur, en l'occurrence la partie C, contient des recommandations et devrait servir de guide aux communes dans le cadre de l'élaboration, de la mise à jour et de la modification du plan d'aménagement général (PAG).

D'après la Chambre des Métiers, ces deux commentaires se contredisent, alors qu'une recommandation ne saurait guère avoir de force contraignante. Et si tel était le cas, la Chambre des Métiers se demanderait alors dans quelle mesure ces dispositions seraient compatibles avec le principe constitutionnel de l'autonomie communale et si elles ne seraient pas une source d'insécurité juridique pour les communes. En effet, les prédites recommandations revêtent certes un caractère général, mais risquent d'être inadaptées à la situation spécifique d'une commune prise isolément.

Concernant la forme et le contenu des plans directeurs sectoriels (PDS), en déterminant désormais au niveau de la loi la fin, les conditions et modalités des règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel, les auteurs entendent éviter l'incompatibilité de la loi par rapport à l'article 32 (3) de la Constitution et de la jurisprudence y afférente.

D'après la Chambre des Métiers, la précision du contenu des plans directeurs sectoriels est importante en vue de la constitution d'un cadrage normatif suffisant, alors que ceux-ci risquent de porter atteinte à des droits fondamentaux et des libertés publiques ancrés dans la Constitution, comme la protection de la propriété privée, ainsi que l'autonomie communale.

Il est prévu que les règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel puissent „fixer à partir du nombre total de logements prévus pour chaque zone réservée à une utilisation générale du sol du type logement, un taux supérieur ou égal à 15% devant obligatoirement être développé par les promoteurs publics (...) afin de constituer des logements locatifs prévus dans le cadre de la mesure énumérée à l'article 2, paragraphe 2, de la présente loi.“

La Chambre des Métiers se félicite de cette avancée puisqu'elle dénonce depuis des années la pénurie de logements sociaux et de logements à coût modéré; or, la présente disposition bétonne le monopole des promoteurs publics dans la réalisation de ce type de logements, alors qu'il est un fait qu'au vu de la dynamique démographique, les acteurs publics n'ont pas à eux seuls les moyens de répondre à cette demande.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande que la disposition soit modifiée en ce sens qu'elle fixe le taux de logements sociaux et de logements à coût modéré, sans déterminer d'office par quels agents économiques cet objectif devrait être réalisé.

Dans ce contexte, se pose également la question de la maîtrise foncière, surtout dans les cas où les terrains à bâtir couverts par une telle zone appartiennent à des propriétaires privés.

En outre, la mesure risque d'interférer avec le 4e alinéa du paragraphe 2 de l'article 29 de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain („la loi de 2004“) qui prévoit que pour chaque plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement seront réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition [...].

La Chambre des Métiers fait sienne l'observation formulée par le Conseil d'Etat selon laquelle le droit de préemption doit être encadré de façon appropriée. Elle est même d'avis que le pouvoir public s'appropriant à faire usage de ce droit devra démontrer la nécessité du recours à cet instrument pour la réalisation d'objectifs nationaux, notamment à l'aide de données statistiques ou d'analyses chiffrées.

Dans le cas d'espèce, les auteurs du projet précisent que „la partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent [...] conférer un objectif précis au droit de préemption.“

Selon la Chambre des Métiers, le degré de précision des objectifs doit être tel que les parties intéressées puissent identifier clairement un caractère d'intérêt public concret, à défaut de quoi les pouvoirs publics s'exposeraient au reproche d'excès de pouvoir.

La Chambre des Métiers met en garde contre la prolifération du droit de préemption dans les différents textes légaux (loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles). En effet, celui-ci constitue une entrave importante au droit de propriété, et dont la banalisation serait difficilement conciliable avec les principes libéraux de notre Etat de droit.

En outre, la Chambre des Métiers émet de sérieux doutes quant à l'approche des auteurs à vouloir régler le défi de la gestion des emplacements de stationnement.

D'après le commentaire des articles, „il s'agit de dissuader l'implantation de services commerciaux ou artisanaux dans des sites qui ne disposent pas d'une bonne accessibilité par le transport en commun“. La Chambre des Métiers rappelle que beaucoup d'activités artisanales ne sont plus tolérées à l'intérieur des agglomérations, notamment sur base de la législation sur les établissements classés, et sont contraintes de s'installer dans des zones d'activités économiques, généralement situées hors des agglomérations. Or, il faut constater que l'accessibilité par le transport en commun y est souvent loin d'être optimale.

D'une façon générale, la Chambre des Métiers approuve le fait que les pouvoirs publics doivent disposer d'instruments efficaces pour pouvoir réaliser des PDS et des plans d'occupation du sol (POS) qui répondent à l'intérêt public, en respectant toutefois un certain équilibre avec les intérêts des propriétaires des fonds concernés. Ainsi, il s'agit de ne pas léser d'un point de vue financier les propriétaires des fonds concernés par la détermination d'une indemnité se situant bien en-dessous de la valeur du marché alors que l'expropriation constitue une atteinte manifeste au droit de propriété. D'un autre côté, les pouvoirs publics ne devraient pas être contraints, en vue de réaliser le PDS ou POS, de devoir payer des prix exorbitants pour ces biens, ce qui serait contraire à une gestion des deniers publics en bon père de famille.

Concrètement, la Chambre des Métiers se demande selon quel calcul la valeur des biens à exproprier serait estimée, si par exemple au cours d'une longue période, aucun bien similaire n'a été vendu à proximité. En outre, elle se pose la question de savoir d'après quelle méthode il sera tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

*

Par sa lettre du 19 septembre 2016, 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. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi s'inscrit dans le contexte de l'avis du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et du retrait conséquent des projets de plans directeurs sectoriels, avis à la suite duquel il a été décidé de procéder à la refonte de la loi concernant l'aménagement du territoire.

Les trois principales modifications prévues sont les suivantes:

- un nouveau système d'indemnisation est introduit qui, selon le commentaire des articles, „*couvre toutes les hypothèses dans lesquelles les privations de la jouissance du terrain est hors de proportion avec l'utilité publique sur base de laquelle repose la servitude*“;
- un système de servitudes „provisoires“ est instauré en lieu et place des „effets standstill“. Son objectif est de garantir qu'il ne soit pas procédé à des actions contraires aux objectifs des projets de plans directeur sectoriel (PDS) et de plans d'occupation du sol (POS);
- la distinction établie par la loi du 30 juillet 2013 (ci-après „la loi de 2013“) entre prescription et recommandation est supprimée. Par ailleurs, il a été décidé de passer par une adoption par un règlement grand-ducal et non plus par une déclaration obligatoire par règlement grand-ducal.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver, sous réserve des critiques formulées dans le présent avis, la refonte de la loi de 2013, notamment en ce qu'elle réforme le régime des servitudes et supprime la distinction quelque peu floue entre prescription et recommandation telle que prévue par le texte précité.

Toutefois, d'un point de vue juridique, la Chambre des Métiers se demande s'il est opportun que la politique d'aménagement du territoire se voit conférer le moyen d'intervenir dans l'ensemble des domaines gouvernementaux énumérés à l'article 2 du projet sous avis, et ce par le biais de règlements grand-ducaux. En effet, une telle démarche ôte au Parlement la possibilité de participer à des discussions qui, en fin de compte, ont trait au développement futur du pays.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre I – Dispositions générales

Ad article 1^{er}: Définitions

La Chambre des Métiers est d'avis que le libellé de l'article 1^{er} du projet de loi présente certains avantages par rapport à celui de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Il regroupe l'ensemble des définitions du projet au sein d'un seul et même article, ce qui accroît sa lisibilité. En effet, le texte de loi actuel ne fait pas de distinction claire entre la définition de l'aménagement du territoire, ses objectifs et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre.

La Chambre des Métiers approuve que la définition proposée du „plan directeur sectoriel“, précise qu'il s'agit d'un instrument de l'aménagement du territoire élaboré en vue de la mise en oeuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale en intégrant et précisant pour un ou plusieurs secteurs d'activités donnés les options nationales tout en assurant „*la mise en balance d'intérêts du ou des secteurs d'activités donnés avec d'autres besoins en matière d'utilisation des sols et de l'espace.*“

Ainsi, il s'agit pour la Chambre des Métiers d'éviter que le contenu d'un plan sectoriel donné soit en déphasage par rapport à la politique de l'aménagement du territoire en général ou vis-à-vis d'un de ces domaines en particulier. En d'autres termes, il est essentiel d'assurer la cohérence de cette politique et par conséquent d'identifier dès le départ les conflits potentiels en ce qui concerne l'utilisation des sols et de l'espace.

Par contre, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait ajouter la définition des parcs naturels qui selon l'article 4, constituent un des moyens de la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire. Dans cette définition on pourrait utilement se référer à la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Ad article 2: Les objectifs de l'aménagement du territoire

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'objectif de la politique de l'aménagement du territoire consistant à concentrer le développement aux endroits les plus appropriés du territoire du point de vue de l'accessibilité, de la centralité et de la mixité de fonctions.

Or, si la plupart de ces concepts guident depuis des années la politique d'aménagement du territoire, ils n'ont pas encore été transposés de manière suffisante en pratique. Ainsi, on constate que les communes qui se développent le plus rapidement sont celles à caractère rural, alors que l'objectif était de favoriser les centres d'attraction. En même temps, les emplois continuent à se concentrer sur le territoire de la Ville de Luxembourg et de sa périphérie.

Le principal facteur expliquant cette évolution est le développement très dynamique de l'économie nationale, avec une hausse importante du nombre d'emplois et de la population à la clé. En effet, la croissance économique est telle que la politique en matière de logement, de mobilité et d'infrastructures collectives en général s'est en permanence résoutue à rattraper les retards, ce qui rend difficile une planification à long terme.

La concentration des activités économiques dans et autour de la capitale a conduit à une forte augmentation de la demande de logements, ce qui, en raison d'une offre qui peine à suivre ce rythme, s'est traduit à travers des hausses prononcées et continues des prix immobiliers résidentiels. Une des conséquences en est le développement très dynamique des communes rurales en raison des prix de l'habitat encore abordables, mais comportant des conséquences manifestes sur la mobilité. A cela s'ajoute encore le phénomène de l'accroissement de la main-d'oeuvre frontalière.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est persuadée qu'une politique d'aménagement du territoire appliquant concrètement les concepts préconisés est indispensable pour trouver une réponse adéquate à ces défis, mais est malheureusement insuffisante.

D'après la Chambre des Métiers, le Luxembourg devra résolument transformer son modèle économique en passant d'une croissance extensive à une croissance durable. Les moyens pour y arriver résident dans la mise en oeuvre d'une démarche telle que proposée dans la stratégie de la „troisième révolution industrielle“ et dans la mise à profit de la digitalisation pour générer une croissance élevée mais moins intensive en emplois, indispensable au financement d'un système de protection social généreux.

Le paragraphe 3 précise que la politique d'aménagement du territoire à mettre en oeuvre par le Gouvernement concerne principalement, entre autres, „*les aides financières d'origine publique*“ et „*l'incitation au recours à des financements d'origine privée*“. La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet n'expliquent pas dans le commentaire des articles ce qu'il y a lieu d'entendre par ces termes.

Ad article 5: Le ministre

Les auteurs du projet de loi sous avis précisent dans leur commentaire de l'article 5 paragraphe 1^{er}, que „*l'initiative en matière d'élaboration d'un projet de plan d'occupation du sol ou de plan directeur sectoriel est désormais étendue à l'ensemble des membres du Gouvernement pouvant être concernés par l'objet du projet de plan en question.*“

Or, d'après la Chambre des Métiers, le libellé du projet ne fait pas clairement ressortir ce droit d'initiative dont bénéficieraient d'autres membres du Gouvernement que le ministre: „*Il [le ministre] participe à la programmation et à la définition de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement telle que définie à l'article 2.*“

Ad article 6: Le conseil supérieur de l'aménagement du territoire

La Chambre des Métiers regrette que les missions du conseil supérieur de l'aménagement du territoire soient définies de manière moins précise que dans l'article 24 de la loi du 30 juillet 2013. De ce fait, elle propose de reprendre le libellé actuel:

„(2) 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.“

De même, en ce qui concerne le règlement grand-ducal prévu par le paragraphe 3, qui devra prévoir les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il devrait également inclure les „*relations avec la presse*“, tel que prévu par la loi précitée de 2013.

Chapitre II – Programme directeur d'aménagement du territoire

Ad article 7: Forme

Les auteurs du projet de loi sous avis énoncent dans leur commentaire des articles qu'une partie du programme directeur consacrée à la mise en oeuvre de ce dernier au niveau de l'aménagement communal est en cours d'élaboration. Cette partie comprendrait l'ensemble des recommandations qui étaient contenues dans les projets de plans directeur sectoriel intitulés „logement“, „zone d'activités économiques“, „paysages“ et „transports“ retirés de la procédure d'adoption en date du 28 novembre 2014.

La Chambre des Métiers soutient la démarche consistant à intégrer lesdites recommandations dans le programme directeur, de façon à alléger les plans sectoriels. En effet, elle est d'avis que ces plans sectoriels devraient se limiter à réserver des sites et des surfaces en vue de la réalisation des objectifs qui sont les leurs.

Si elle approuve l'approche d'après laquelle les recommandations auront pour vocation de constituer un guide pratique à l'intention des communes dans le cadre de l'élaboration, de la mise à jour et de la modification du plan d'aménagement général (PAG), elle regrette cependant qu'un tel document ne voit le jour que plus de 10 ans après la mise en vigueur de la loi concernant l'aménagement communal de 2004. Faut-il rappeler dans ce contexte que de nombreuses communes, a fortiori celles de taille réduite, sont tout simplement dépassées par la complexité de cette législation.

Ad article 8: Procédure d'élaboration

Les auteurs du projet de loi sous avis énoncent dans leur commentaire des articles que la procédure relative à l'élaboration d'un nouveau programme directeur reste, dans les grandes lignes, inchangée par rapport à celle prévue par l'article 6 de la loi modifiée du 30 juillet 2013.

La Chambre des Métiers constate cependant que le délai duquel disposent les communes et le Conseil supérieur pour rendre leur avis est porté de 3 à 4 mois. Elle peut approuver cette mesure au vu de l'importance du programme directeur dans l'architecture des instruments de la politique d'aménagement du territoire.

Ad article 9: Procédure de modification ponctuelle

La Chambre des Métiers approuve également la mise en place d'une procédure simplifiée pour le cas où des adaptations ou modifications mineures devraient être apportées au programme directeur. Cette possibilité existe à l'heure actuelle dans la loi de 2013 pour les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol. Il serait en effet injustifié que pour des modifications mineures l'ensemble des communes du pays devraient donner leur avis.

L'énumération de quelques exemples de modifications ponctuelles qui est faite par les auteurs du projet de loi sous le commentaire de l'article 9 est appréciée et aide à mieux cerner la différence entre ces types de modifications et des modifications de la structure générale ou des orientations et objectifs du programme directeur.

Cependant, la Chambre des Métiers éprouve des difficultés à voir le bien-fondé de la publication sous forme abrégée au Mémorial de la décision du Gouvernement en conseil dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, ce d'autant plus qu'une enquête publique n'est pas prévue et que par ailleurs une telle enquête serait selon elle disproportionnée pour apporter des changements mineurs au programme directeur.

La Chambre des Métiers se permet par ailleurs, d'attirer l'attention sur une erreur matérielle qui s'est glissée dans le libellé du paragraphe 2, sous forme d'une référence erronée:

„(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de modification ponctuelle du programme directeur, élaboré par le ministre conformément à l'article 8 6, paragraphe 2 est transmis par voie électronique au Conseil supérieur qui dispose d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour émettre son avis.“

Ad article 10: Mise en oeuvre

L'article 10 prévoit que les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol, ou l'un de ces instruments seulement, reprennent et précisent les orientations et objectifs du programme directeur.

Par analogie, le plan d'aménagement général reprend et précise les orientations et objectifs du programme directeur, notamment ceux concernant sa partie C relative à la mise en œuvre du programme directeur au niveau de l'aménagement communal.

La mise en œuvre du programme directeur au niveau communal suscite pour la Chambre des Métiers une série de questions.

Les auteurs du projet annoncent que „le programme directeur n'a de force contraignante („Behördenverbindlichkeit“) pour les autorités communales qu'en matière de PAG.“. Or, le commentaire de l'article 7 explique que le programme directeur, en l'occurrence la partie C, contient des recommandations et devrait servir de guide aux communes:

„La partie C en question contiendra l'ensemble des recommandations qui étaient contenues dans les projets de plans directeur sectoriel [...]. Elle aura pour vocation de constituer un guide pratique à l'intention des communes dans le cadre de l'élaboration, de la mise à jour et de la modification du plan d'aménagement général (PAG).“

D'après la Chambre des Métiers, ces deux commentaires se contredisent, alors qu'une recommandation ne saurait guère avoir de force contraignante. Si tel serait le cas, elle se pose la question de savoir si ces dispositions seraient compatibles avec le principe constitutionnel de l'autonomie communale et ne seraient pas source d'insécurité juridique pour les communes.

La Chambre des Métiers estime que les prédites recommandations revêtent nécessairement un caractère général, mais risquent d'être inadaptées à la situation spécifique d'une commune prise isolément.

Chapitre III – Plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol

Section 1. Plans directeurs sectoriels

Ad article 11: Forme et contenu

La Chambre des Métiers accueille favorablement la définition des plans directeurs sectoriels telle que prévue par le présent projet; une définition aussi détaillée faisant défaut jusqu'à présent.

En déterminant désormais au niveau de la loi la fin, les conditions et modalités des règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel, les auteurs entendent éviter l'incompatibilité de la loi par rapport à l'article 32 (3) de la Constitution et de la jurisprudence y afférente.

D'après la Chambre des Métiers, la précision du contenu des plans directeurs sectoriels est importante en vue d'un cadre normatif clair, alors que ceux-ci risquent de porter atteinte à des droits fondamentaux et des libertés publiques ancrés dans la Constitution, tel par exemple la protection de la propriété privée, ainsi que l'autonomie communale.

Selon la lettre d) du présent article, les règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel peuvent:

„comprendre des dispositions globales d'ordre urbanistique, fonctionnel, financier et organisationnel afin de mettre en œuvre les objectifs d'une politique sectorielle pour l'ensemble ou une partie du territoire national, précisant le cas échéant la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale au niveau local et régional;“

De prime abord, la Chambre des Métiers entend signaler qu'elle aurait vivement souhaité des précisions concernant cette disposition. Ceci d'autant plus qu'elle risque de générer, d'un point de vue urbanistique, des interférences entre un plan directeur sectoriel et les instruments de l'aménagement communal.

La lettre e) du présent article prévoit que les règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel peuvent:

„fixer à partir du nombre total de logements prévus pour chaque zone réservée à une utilisation générale du sol du type logement, un taux supérieur ou égal à 15% devant obligatoirement être développé par les promoteurs publics définis à l'article 16, alinéa premier de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement afin de constituer des logements locatifs prévus dans le cadre de la mesure énumérée à l'article 2, paragraphe 2, de la présente loi.“

Si la Chambre des Métiers dénonce depuis des années la pénurie de logements sociaux et de logements à coût modéré, la présente disposition bétonne cependant le monopole des promoteurs publics

dans la réalisation de ce type de logements, alors qu'il est un fait, qu'au vu de la dynamique démographique, les acteurs publics n'ont pas à eux seuls les moyens de répondre à cette demande.

C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande à ce que la disposition soit modifiée en ce sens qu'elle fixe le taux de logements sociaux et de logements à coût modéré, sans déterminer d'office par quels moyens cet objectif devrait être réalisé.

Dans ce contexte, il se pose également la question de la maîtrise foncière, surtout dans les cas où les terrains à bâtir couverts par une telle zone appartiennent à des propriétaires privés.

En outre, la mesure risque d'interférer avec l'article 29 de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dont le paragraphe 2, 4e alinéa prévoit ce qui suit:

„Pour chaque plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier à logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.“

Ad article 12: Procédure d'élaboration

La Chambre des Métiers se réjouit de ce que les groupes de travail chargés d'élaborer les plans directeurs sectoriels comprennent des représentants des ministères et administrations de l'Etat en associant, le cas échéant, tout autre acteur concerné par la politique sectorielle visée. Cette ouverture devrait enrichir les discussions menées lors du processus de l'élaboration des plans et éviter que ceux-ci seraient en déphasage par rapport aux spécificités géographiques, économiques, environnementales et sociales, tant au niveau national que régional et local.

D'après la Chambre des Métiers, la nouvelle approche n'empiète guère sur les prérogatives politiques, alors qu'il incombe au ministre et au Gouvernement d'approuver ou de refuser les choix proposés par les groupes de travail.

Concernant le paragraphe 2, la Chambre des Métiers constate qu'il prévoit un délai de 4 mois lors duquel les communes doivent se prononcer, alors qu'un délai fait défaut pour le Conseil supérieur. Ceci d'autant plus que le paragraphe 6 dispose que *„(...) Sur base de ce rapport ainsi que l'avis du conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel“*. Par conséquent, il y aurait lieu de préciser que le Conseil supérieur dispose également d'un délai de 4 mois pour rendre son avis.

La Chambre des Métiers approuve le changement opéré selon lequel les observations des particuliers concernant le projet de plan directeur sectoriel doivent, sous peine de forclusion, être présentées au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée dans le délai prévu par le paragraphe 4. Cette approche augmente la sécurité juridique en ce sens que les observations communiquées au-delà du prédit délai ne doivent pas être prises en compte.

De même, elle accueille favorablement le fait que le conseil communal établit un avis de synthèse de ces observations incluant une prise de position circonstanciée par rapport à ces dernières. En effet, conformément au principe de subsidiarité, le conseil communal semble être le mieux outillé pour apprécier le bien-fondé ou non des remarques de ses citoyens. Actuellement il incombe encore au ministre de réaliser un tel avis.

Le paragraphe 5 dispose que *„dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la lettre mentionnée au paragraphe 2, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis de synthèse prévu au paragraphe 4, en y joignant la copie des observations écrites des particuliers.“*

Selon la Chambre des Métiers, le libellé manque de clarté, alors qu'il n'en ressort pas si l'„avis de synthèse“ prévu au paragraphe 4 est identique à l'„avis“ dont il est question au paragraphe 2, 2e alinéa ou s'il s'agit de deux documents différents. Ce d'autant plus que le paragraphe 6 dispose que *„le ministre établit un rapport des avis qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenus de la part des communes consultées“*.

La Chambre des Métiers prend acte de la possibilité d'un recours aux services d'un commissaire spécial en cas de non-respect par une commune des formalités et délais prévus dans le cadre de la procédure d'élaboration des PDS, alors qu'elle ne l'était initialement que dans celle des POS.

Ad article 13: Procédure de modification ponctuelle

La Chambre des Métiers approuve le fait que le projet maintient la procédure simplifiée pour une modification ponctuelle du PDS.

De même, elle marque son accord avec l'ajout qu'une modification ponctuelle, hormis les deux cas de figure d'ores et déjà prévus dans la loi de 2013, ne doit pas restreindre autrement les droits de propriétés.

Concernant le paragraphe 2, la Chambre des Métiers constate qu'un délai de 3 mois est prévu pendant lequel les communes doivent se prononcer, alors qu'un délai fait défaut pour le Conseil supérieur. Ceci d'autant plus que le paragraphe 4 dispose que „(...) *Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel (...).*“ Par conséquent, il y a aurait lieu de préciser que le Conseil supérieur dispose également d'un délai de 3 mois pour rendre son avis.

Ad article 14: Commission de suivi

Etant donné que le PDS peut prévoir l'approbation de schémas directeurs et de cahiers de charge par la commission de suivi, une base légale est nécessaire.

Le paragraphe 3 prévoit ce qui suit:

„Afin de garantir la réalisation des objectifs du plan directeur sectoriel au moment de sa mise en oeuvre par le plan d'aménagement général, le règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel peut prévoir l'élaboration et l'approbation de schémas directeurs et de cahiers des charges par la commission de suivi.“

La Chambre des Métiers se demande s'il n'existe pas de contradiction entre le présent article et la loi de 2004, en ce sens que l'élaboration de schémas directeurs relève de la compétence des autorités communales, et ce conformément à l'article 7 de la loi concernant l'aménagement communal, et non pas de celle de la commission de suivi en cause.

*Section 2. Plans d'occupation du sol**Ad article 15: Forme, contenu et relation avec les plans directeurs sectoriels*

Le paragraphe 3 prévoit le contenu des règlements grand-ducaux adoptant un plan d'occupation du sol. Le commentaire des articles note à ce sujet que les changements opérés par le projet ont pour objectif de rendre l'instrument du POS plus souple et par ailleurs, d'aligner les concepts autour desquels s'organise l'aménagement du territoire sur ceux de l'aménagement communal.

La Chambre des Métiers craint que l'effet d'un POS pourrait empiéter sur les droits acquis découlant d'un plan d'aménagement particulier, alors que le commentaire des articles mentionne des cas de figure dans lesquels le POS peut modifier de plein droit un PAP.

Ad article 16: Procédure d'élaboration

La Chambre des Métiers se réjouit de ce que les groupes de travail chargés d'élaborer les plans d'occupation du sol comprennent des représentants des ministères et administrations de l'Etat en associant, le cas échéant, tout autre acteur concerné par l'objet du plan. Cette ouverture devrait enrichir les discussions menées lors du processus de l'élaboration des plans et éviter que ceux-ci seraient en déphasage par rapport aux spécificités géographiques, économiques, environnementales et sociales, tant au niveau national que régional et local.

D'après la Chambre des Métiers, la nouvelle approche n'empiète guère sur les prérogatives politiques, alors qu'il incombe au ministre et au Gouvernement d'approuver ou de refuser les choix proposés par les groupes de travail.

Concernant le paragraphe 2, la Chambre des Métiers constate qu'il prévoit un délai de 3 mois lors duquel les communes doivent se prononcer, alors qu'un délai fait défaut pour le Conseil supérieur. Ceci d'autant plus que le paragraphe 6 dispose que „(...) *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 d'occupation du sol. (...)*“ Par conséquent, il y a aurait lieu de préciser que le Conseil supérieur dispose également d'un délai de 3 mois pour rendre son avis.

La Chambre des Métiers approuve le changement opéré selon lequel les observations des particuliers concernant le projet d'occupation du sol doivent, sous peine de forclusion, être présentées au collègue

des bourgmestres et échevins dans le délai prévu par le paragraphe 4. Cette approche augmente la sécurité juridique en ce sens que les observations communiquées après l'expiration du prédit délai ne doivent pas être prises en compte.

L'article 16, paragraphe 5 dispose que „*Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la réception de la lettre recommandée mentionnée au paragraphe 2, le collège des bourgmestres et échevins transmet au ministre l'avis de synthèse prévu à l'alinéa au paragraphe précédent, en y joignant la copie des observations écrites des particuliers.*“

Selon la Chambre des Métiers, le libellé manque de clarté, alors qu'il n'en ressort pas si l'„avis de synthèse“ prévu au paragraphe 4 est identique à l'„avis“ dont question au paragraphe 2, 36 alinéa ou s'il s'agit de deux documents différents. Ce d'autant plus que le paragraphe 6 dispose que „*le ministre établit un rapport des avis et observations écrites qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenus de la part des communes consultées*“.

Ad article 17: Procédure de modification ponctuelle

La Chambre des Métiers approuve le fait que le projet maintient la procédure simplifiée pour une modification ponctuelle du POS.

De même, elle marque son accord avec l'ajout prévoyant qu'une modification ponctuelle, hormis les deux cas de figure d'ores et déjà prévus dans la loi de 2013, ne doit pas aggraver les servitudes existantes.

Concernant le paragraphe 2, la Chambre des Métiers constate qu'il prévoit un délai de 2 mois lors duquel les communes doivent se prononcer, alors qu'un délai fait défaut pour le Conseil supérieur. Ceci d'autant plus que le paragraphe 4 dispose que „*(...) Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle (...).*“

Section 3. Dispositions communes aux plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol

Ad article 18: Effets du plan d'occupation du sol

Selon le commentaire des articles „*le POS n'est plus comme sous l'empire de la loi modifiée du 30 juillet 2013 un instrument au contenu rigide, mais peut tel que décrit ci-haut être „modulé“ selon les objectifs à atteindre et la réalité des terrains sous-jacents. Il doit au minimum changer le mode d'utilisation du sol mais peut aller jusqu'à contenir l'ensemble des règles d'urbanisme prévues dans le cadre d'un PAP „nouveau quartier“*“.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers exige qu'une indemnité dont le montant équivaldrait au dommage causé soit versée aux parties lésées, au cas où un POS modifierait de plein droit un projet ou plan d'aménagement particulier, en neutralisant de cette façon des droits acquis.

Ad article 19: Effets du plan directeur sectoriel

La Chambre des Métiers constate que les dispositions du présent projet de loi divergent largement de celles contenues dans la loi de 2013.

Ainsi, au niveau du contenu des PDS, le présent projet ne mentionne plus les prescriptions et recommandations prévues par l'article 19 de la loi précitée. D'après la Chambre des Métiers, l'instrument des recommandations est la source d'une importante insécurité juridique, alors qu'il n'est pas clair si, et dans quels cas, une commune peut s'en écarter.

Le projet dispose par ailleurs, à l'article 19, paragraphe 4 qu'„*à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel, aucune autorisation de construire contraire aux objectifs de ce dernier ne peut être délivrée*“, alors que l'article 19, paragraphe 7 de la loi de 2013 prévoit que „*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."

La Chambre des Métiers approuve la modification selon laquelle le point de départ à partir duquel aucune autorisation de construire contraire aux objectifs du PDS ne peut être délivrée soit la date de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal portant adoption du PDS, plutôt que le dépôt du projet de PDS à la maison communale, comme le prévoit la loi de 2013.

C'est dans cette optique que la Chambre des Métiers salue la disposition introduite dans le présent projet de loi en vertu de laquelle les autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et les demandes d'autorisation introduites avant cette entrée en vigueur sont exceptées de cette interdiction.

Le projet sous avis prévoit également que le règlement grand-ducal portant adoption du PDS peut moduler et différer dans le temps l'entrée en vigueur et les effets des différentes dispositions y contenues. Ainsi, les PDS peuvent contenir soit des dispositions à caractère transitoire applicables à partir de l'entrée en vigueur du texte jusqu'à la mise en oeuvre, soit des dispositions applicables à partir de l'entrée en vigueur du texte et sans restriction quant à leur applicabilité pour l'avenir ou encore des dispositions applicables à partir de la seule mise en oeuvre du PDS.

Ad article 21: Servitudes provisoires

La Chambre des Métiers constate que les auteurs du projet de loi présentent sous la forme de servitudes provisoires une alternative aux effets dits „standstill“ prévus par le projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire¹, un régime largement critiqué par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 2014.

Selon elle, il est compréhensible que le pouvoir public essaye d'éviter que les sites ou zones faisant l'objet d'un projet de PDS ou POS ne soient remis en question, et que, par conséquent la mise en oeuvre des PDS/POS soit rendue impossible par des mesures (comme l'élaboration d'un PAP) dont les objectifs seraient contraires à ceux du projet de plan.

D'un autre côté la Chambre des Métiers se soucie des droits acquis. C'est dans cette optique qu'elle salue l'exception introduite dans le présent projet de loi d'après laquelle les autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant la notification du propriétaire prévue par le présent article, de même que les demandes d'autorisation introduites avant cette notification sont exceptées de cette interdiction.

Cependant, la Chambre des Métiers s'étonne de ce que, conformément au paragraphe 7, les servitudes provisoires ne donnent pas lieu à une indemnisation quelconque, alors qu'en vertu du paragraphe 4, la durée de validité des décisions d'interdiction peut atteindre quatre années, période au cours de laquelle le propriétaire subit une restriction de son droit à la propriété.

Ainsi, la Chambre des Métiers doit s'opposer fermement à l'article 21, alors que dans le cas extrême ces dispositions permettraient de bloquer un projet de construction pendant quatre ans. Elle estime que cette disposition risque fortement de porter atteinte au droit de propriété ancré dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

Ad article 23: Droit de préemption

Le présent article reprend le droit de préemption de la loi de 2013. La Chambre des Métiers se permet d'émettre de sérieuses réserves quant à l'application de cet instrument dans un cadre plus global.

Dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015 relatif au projet de loi dite „Omnibus“, le Conseil d'Etat émet au sujet du droit de préemption les observations suivantes²:

„(...) le Conseil d'Etat donne à considérer que le droit de préemption, sans être juridiquement de même nature que l'expropriation, constitue néanmoins une atteinte, à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de sa chose. (...)

1 Dossier parlementaire n° 6694

2 Numéro du dossier parlementaire: 6704⁴ (commentaire de l'article 36)

A défaut d'encadrement du droit de préemption par des finalités précises, servant de critères aux décisions de préemption, les pouvoirs préemptant disposent d'un pouvoir d'appréciation très large, mais insuffisamment circonscrit selon le Conseil d'Etat. L'exercice du droit de préemption, dans ces conditions, s'expose au reproche d'arbitraire. Le défaut d'assigner un objectif précis au droit de préemption pourrait d'ailleurs ouvrir la porte à la mise en oeuvre de ce droit en vue de réaliser des opérations dépourvues de caractère d'intérêt public concret, comme l'acquisition de terrains non bâtis à des fins de thésaurisation, ou l'acquisition dans le but d'empêcher l'aliénation à une personne déterminée, ou encore pour empêcher la réalisation par l'acquéreur potentiel sur le terrain en cause d'un projet qui, tout en étant conforme au droit, est néanmoins jugé indésirable.

(...) l'ingérence doit satisfaire aux exigences de légalité et de proportionnalité. (...)

Pour la Cour, le principe de légalité commande que l'ingérence résulte de la loi au sens de la Convention, et il „signifie également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles“. En particulier, la mesure de préemption ne doit pas jouer „de manière arbitraire, sélective et guère prévisible“. (...)

Au sujet du principe de proportionnalité, le juge administratif luxembourgeois a formulé les considérations suivantes: „L'activité réglementaire doit encore, en vertu du principe de proportionnalité, être dans la mesure de l'objectif poursuivi et non pas outrepasser sa finalité sociale en empiétant sur les droits et libertés des particuliers au-delà de ce qui est nécessaire et utile à la réalisation des objectifs qu'elle a pour mission de poursuivre“.

(...) la loi démultiplie fortement les cas potentiels d'exercice d'un droit de préemption. Ce faisant, elle entrave considérablement, non pas seulement la prévisibilité, mais encore la rapidité des transactions immobilières entre particuliers, au point d'instaurer une insécurité certaine quant à l'issue des transactions immobilières envisagées, et alourdit en plus la procédure et la responsabilité notariales.“

La Chambre des Métiers fait sienne la revendication formulée par le Conseil d'Etat selon laquelle le droit de préemption doit être encadré de façon appropriée. Elle est même d'avis que le pouvoir public s'appropriant à faire usage de ce droit devra démontrer la nécessité du recours à cet instrument pour la réalisation d'objectifs nationaux, notamment à l'aide de données statistiques ou d'analyses chiffrées.

Dans le cas d'espèce, les auteurs du projet précisent que „la partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent [...] conférer un objectif précis au droit de préemption.“

Selon la Chambre des Métiers le degré de précision des objectifs doit être tel qu'il soit possible pour les parties intéressées d'identifier clairement un caractère d'intérêt public concret, à défaut de quoi les pouvoirs publics s'exposeraient au reproche d'abus de pouvoir.

Dans son avis complémentaire du 21 juin 2016 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat précise „dans la suite de l'arrêt 101/13 du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle que „les servitudes imposées par l'aménagement du territoire national et local sont considérées comme des expropriations du moment que les attributs de propriété des terrains et immeubles concernés se trouvent privés d'un de leurs aspects essentiels“³.

D'une façon générale, la Chambre des Métiers est d'avis que la prolifération du droit de préemption dans différents textes légaux, en ce qu'il constitue une entrave importante au droit de propriété, risque d'entraîner une banalisation de cet instrument qui serait difficilement conciliable avec les principes libéraux d'un Etat de droit. Voir à titre d'illustration de cette critique:

- les articles 3 et suivants de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes;
- l'article 23 du présent projet, reprenant en gros l'article 21 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire;
- les articles 47 et suivants du projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La Chambre des Métiers constate que, contrairement à l'article 21 de la loi de 2013, l'article 23, paragraphe 7 du projet de loi sous avis ne prévoit plus de délai minimal endéans duquel le notaire doit notifier le projet d'acte d'aliénation.

³ Numéro du dossier parlementaire 6694¹³

Chapitre IV – Convention de coopération territoriale Etat-communes

Ad article 24: Convention de coopération territoriale Etat-communes

Selon le commentaire des articles, la convention de coopération territoriale entre l'Etat et les communes constitue un processus de planification informel entre le niveau national et le niveau local, régional, voire transfrontalier.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver lesdites conventions sous réserve que ces déclarations d'intention politique soient par après reprises dans les plans directeurs sectoriels afférents.

Chapitre V – Gestion des emplacements de stationnement

Ad article 25: Gestion des emplacements de stationnement

Même si les auteurs du projet ne le mentionnent pas explicitement, la Chambre des Métiers constate que l'objectif des présentes dispositions est d'endiguer le trafic automobile et de favoriser les transports en commun.

Le paragraphe 2 prévoit que le plan d'aménagement général définit obligatoirement un maximum d'emplacements de stationnement autorisables pour certaines activités, notamment les activités artisanales. Il semble viser des „activités créant de nombreux emplois“.

La Chambre des Métiers se doit de souligner que la réalité est plus complexe et que l'Artisanat renferme des activités très hétérogènes qui varient largement en ce qui concerne leur taille et la façon de desservir la clientèle; ce dont les dispositions en cause tiennent insuffisamment compte, même si des dérogations sont prévues au paragraphe 3.

Par exemple, l'activité d'un traiteur peut générer un nombre important de visiteurs, alors qu'une entreprise de peinture dispose essentiellement d'un lieu de stockage et d'un bureau, le nombre de visiteurs sur ce site étant généralement réduit du fait que le contact direct avec la clientèle et l'exercice de l'activité même se déroule en-dehors de ce site.

La Chambre des Métiers émet de sérieux doutes quant à l'approche des auteurs à vouloir régler le défi des emplacements de stationnement.

D'après le commentaire des articles, „il s'agit de dissuader l'implantation de services commerciaux ou artisanaux dans des sites qui ne disposent pas d'une bonne accessibilité par le transport en commun“. La Chambre des Métiers rappelle que beaucoup d'activités artisanales ne sont plus tolérées à l'intérieur des agglomérations, notamment sur base de la législation sur les établissements classés, et sont contraintes de s'installer dans des zones d'activités économiques, généralement situées hors des agglomérations. Or, il faut constater que l'accessibilité de ces dernières par le transport en commun est souvent loin d'être optimale.

Chapitre VI – Indemnisation – Sanctions pénales et mesures administratives

Ad article 26: Indemnisation

La Chambre des Métiers approuve l'approche plus pragmatique en matière d'indemnisation dans le cadre du projet sous avis. En effet, l'article 22 de la loi de 2013 disposait que les servitudes résultant d'un PDS ou POS déclaré obligatoire n'ouvrent droit à aucune indemnité, sauf s'il résultait 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.

Toutefois, la Chambre des Métiers ne peut approuver la modification du projet ayant pour effet d'atténuer les droits des propriétaires en réduisant le délai de prescription pour les demandes d'indemnités de 10 ans, en vertu de l'article 23 de la loi de 2013, à 5 ans. Par conséquent, elle demande le maintien du délai de prescription de 10 ans.

Ad article 27: Sanctions pénales et mesures administratives

La Chambre des Métiers approuve la disposition insérée à l'article 27, paragraphe 6 qui tend à débloquer la situation dans le cas de figure où le bourgmestre e été saisi d'une demande d'autorisation de construire portant sur des fonds couverts par un plan d'occupation du sol et qu'aucune décision n'est intervenue de sa part conformément à l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996. En effet, il s'agit, d'après la Chambre des Métiers, de mettre, dans l'intérêt du porteur d'un projet de

construction, un terme à la l'insécurité juridique à laquelle il est confrontée du fait de l'inaction du bourgmestre.

Chapitre VII – Dispositions modificatives

Ad article 28: 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

Ad article 29: Modification de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Les articles 28 et 29 prévoient qu'il n'est pas tenu compte, lors d'une procédure d'expropriation, des changements de valeur intervenus depuis le jour de la publication sous forme abrégée au Mémorial de la décision du Conseil de Gouvernement de procéder à l'élaboration ou à la modification d'un plan directeur sectoriel ou plan d'occupation du sol.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

La Chambre des Métiers est d'avis que les pouvoirs publics doivent disposer d'instruments efficaces pour pouvoir réaliser des PDS et des POS qui répondent au critère de l'intérêt public, tout en respectant cependant un certain équilibre. Ainsi, il s'agit, selon elle, de ne pas léser d'un point de vue financier les propriétaires des fonds concernés par la détermination d'une indemnité se situant bien en dessous de la valeur du marché alors que l'expropriation constitue une atteinte manifeste au droit de propriété. Mais, d'un autre côté, le pouvoir public ne devrait pas être contraint en vue de réaliser le PDS ou POS de devoir payer des prix exorbitants pour ces biens, ce qui serait contraire à une gestion des deniers publics en bon père de famille.

Dans la pratique, la Chambre des Métiers se demande comment la valeur des biens à exproprier serait estimée, si par exemple au cours d'une longue période aucun bien similaire n'a été vendu à proximité. En outre, elle se pose la question de savoir d'après quelle méthode il sera tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.

Ad article 30: Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Le projet de loi abroge implicitement le paragraphe 2 de l'article 18 introduit par la loi de 2013, alors que le projet ne l'énonce plus et que par son article 31 la loi de 2013 est abrogée.

La Chambre des Métiers prend acte de ce que le projet supprime l'article 18bis de la loi de 2004 qui a trait à la mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire.

Le projet de loi abroge implicitement l'avant-dernier alinéa de l'article 30 introduit par la loi de 2013, alors que le projet ne l'énonce plus et que par l'article 31 la loi de 2013 est abrogée.

Le projet de loi abroge implicitement l'article 30bis introduit par la loi de 2013, alors que le projet ne l'énonce plus et que par l'article 31 la loi de 2013 est abrogée.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 11 juillet 2017

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

