

N° 7640²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

**portant modification de la du 17 avril 2018 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 DE COMMERCE

(21.10.2020)

Le projet de loi n°7640 sous avis a pour objet de modifier la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire¹ (ci-après la « loi du 17 avril 2018 ») et s'inscrit plus généralement dans le contexte de l'adoption des **4 plans directeurs sectoriels** (ci-après le ou les « PDS ») « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques ». D'après l'article 2, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018, le PDS constitue un des instruments d'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement et il coordonne, dans un secteur donné, les objectifs de l'aménagement du territoire tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi précitée du 17 avril 2018. En ce qui concerne la forme, la loi du 17 avril 2018 indique que le PDS est un instrument d'aménagement du territoire qui est rendu obligatoire par règlement grand-ducal², et que ce dernier précise également le contenu de la partie graphique et écrite d'un PDS en question³.

En bref

- En ce qui concerne l'ajustement de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce constate qu'il semble exister des contradictions entre, d'une part, les modifications proposées par le **projet de loi n°7640** sous avis et, d'autre part, les modifications proposées par le **projet de loi n°7648** relatif au Pacte Logement 2.0. La Chambre de Commerce invite ainsi le Gouvernement à veiller à une entrée en vigueur coordonnée et cohérente des 2 projets de loi.
- Concernant l'article 3, point 3° du projet de loi n°7640 sous avis, la Chambre de Commerce s'interroge si les modifications proposées sont juridiquement en conformité avec les objectifs des PDS tels que définis à l'article 1, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018.
- Suite aux modifications que propose le projet de loi n°7640 sous avis au niveau de l'article 1, paragraphe (2), les points 14° et 15° de la loi du 17 avril 2018, la Chambre de Commerce se demande si le point 11° de l'article 1, paragraphe (2) de la loi précitée, relatif aux zones d'activités économiques, ne devrait pas également faire l'objet d'ajustements similaires.

1 Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018)

2 Article 9 de la loi du 17 avril 2018

3 Article 11, paragraphe (3) de la loi du 17 avril 2018

En date du 5 juillet 2019, les contenus des 4 PDS « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » ont été approuvés par décision du Gouvernement en conseil. La Chambre de Commerce a ainsi émis son avis relatif aux **4 projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS** précités en décembre 2019⁴, tandis que le Conseil d'Etat a rendu ses avis en date du 12 mai 2020⁵.

D'après l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis est une résultante du processus d'analyse de certains avis qui ont été émis en lien avec les projets de règlements grand-ducaux relatifs aux 4 PDS. Il s'est en effet révélé que pour des raisons de sécurité juridique, diverses modifications de la loi du 17 avril 2018 s'avèrent indispensables avant de procéder à l'adoption des 4 projets de règlements grand-ducaux en question.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Dans le cadre de son avis émis relatif aux 4 projets de règlements grand-ducaux qui ont pour objet de rendre obligatoire les PDS « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce a également exposé ses recommandations générales par rapport à la **gouvernance publique** de la politique d'aménagement du territoire du Luxembourg. En vertu du caractère exigü du territoire national, elle tient en effet à plaider en faveur d'un rôle prépondérant du **niveau national** par rapport au **niveau communal** dans le pilotage général de cette politique publique, étant donné qu'elle considère qu'une telle configuration serait de nature à assurer un meilleur respect de l'intérêt général de l'ensemble des parties prenantes du Grand-Duché. Afin de favoriser une planification cohérente et stratégique du développement territorial durable sur le long terme, la Chambre de Commerce estime ainsi qu'il s'agit de prioriser les instruments d'aménagement du territoire du niveau national, même si elle ne souhaite aucunement mettre en question l'importance du dialogue avec le niveau communal lors de l'élaboration des contenus des instruments d'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement.

En parallèle, la Chambre de Commerce est bien consciente du fait que les **instruments du niveau national** ne pourront produire leurs effets de pilotage bénéfiques dans un contexte d'incertitude juridique. Pour cette raison, et suite aux observations émises par le Conseil d'Etat, elle salue, de façon générale, les propositions de modifications mises en avant par le présent **projet de loi n°7640** au niveau de la loi du 17 avril 2018 et elle ne peut qu'espérer que les modifications seront de nature à renforcer la sécurité juridique requise dans le domaine de l'urbanisme, le tout afin de permettre à la politique d'aménagement du territoire de sortir de ses tourments juridiques.

Toutefois, après une première analyse parallèle du **projet de loi n°7648**⁶ relatif au Pacte logement 2.0⁷, et qui prévoit également des modifications de la loi du 17 avril 2018, la Chambre de Commerce s'étonne qu'il semble exister des divergences contradictoires entre les modifications proposées par le **projet de loi n°7648** et celles proposées par le **projet de loi n°7640** sous avis, respectivement que le **projet de loi n°7648** n'est pas de nature à tenir compte des modifications prévues par

4 [Lien vers l'avis sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

5 Avis n°53.497 du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » ; Avis n°53.502 du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » ; Avis n°53.503 du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » ; Avis n°53.504 du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».

6 À noter que le **projet de loi n°7648** a été déposé par le Ministre du logement à la Chambre des Députés en date du 7 août 2020, tandis que le projet de loi n°7640 avait déjà fait l'objet d'un dépôt de la part du Ministre de l'aménagement du territoire en date du 28 juillet 2020.

7 Projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant : a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ([Lien vers le dossier parlementaire sur le site de la Chambre des Députés](#)).

le projet de loi sous avis au niveau de la loi du 17 avril 2018⁸. La Chambre de Commerce ne peut que regretter cet état de fait, et elle invite par conséquent les 2 Ministères concernés à veiller à une entrée en vigueur coordonnée et cohérente des 2 projets de loi, notamment en vue d'éviter toutes sortes d'incompatibilités ou de contradictions qui seraient éventuellement de nature à provoquer des nouvelles insécurités juridiques au sein de la loi du 17 avril 2018.

De surcroît, étant donné que la politique d'aménagement du territoire constitue une politique pluridisciplinaire qui a en partie comme objectif de coordonner la dimension territoriale de nombreuses **politiques publiques sectorielles**⁹ et de veiller à ce que la mise en œuvre de ces dernières s'inscrive de façon transversalement cohérente dans une **stratégie intégrée** du développement territorial durable, la Chambre de Commerce souhaite par ailleurs rappeler que la poursuite d'une stratégie intégrée demande, à ses yeux, aussi l'adoption d'une **gouvernance publique plus intégrée**. Elle plaide ainsi de façon générale en faveur d'un travail « inter-administrations » plus prononcé entre les différentes entités étatiques, et se permet également de renvoyer à ses idées antérieures¹⁰ relatives à la création d'un « *superministère du développement territorial* ». La Chambre de Commerce constate en effet régulièrement que les interactions (spatiales) entre les différents champs politiques tels que le logement, le transport, l'environnement et les zones d'activités sont parfois insuffisamment prises en compte¹¹, et elle estime que la planification stratégique du développement durable du territoire grand-ducal ne pourra être transversalement cohérente qu'à condition que l'organisation de l'action publique reflète également cette même interdépendance.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES¹²

Concernant l'article 1

L'article 1 du projet de loi sous avis propose des modifications au niveau de l'article 1, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018, où les objectifs des PDS se trouvent définis par la loi précitée. Ainsi, l'article 1 du projet de loi entend modifier l'article 1, paragraphe (2), les points 14° et 15°, afin de leur donner la teneur suivante :

- «
- (2) Dans le cadre des objectifs du paragraphe 1er, l'aménagement du territoire participe à travers les instruments du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol, définis respectivement aux articles 9 à 11 et 15 à 17 à la mise en oeuvre de mesures destinées à :*
- [...]
 - 14° *définir des terrains destinés à la création de logements ou maintenir le classement de terrains destinés à la création de logements ;*
 - 15° *définir des terrains destinés à la mise en oeuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré ou maintenir le classement des terrains destinés à la mise en oeuvre de différents types de logements et à la création de logements à coût modéré;*
 - [...]
- »

⁸ Ainsi, dans le texte du **projet de loi n°7648**, la Chambre de Commerce a par exemple pu constater que certaines dispositions de ce dernier opèrent toujours un renvoi à l'article 1er, paragraphe (2), points 20° et 21° de la loi du 17 avril 2018, alors que le Conseil d'Etat avait clairement attiré l'attention du Gouvernement sur le caractère erroné de ce renvoi au sein de la loi du 17 avril 2018 dans le cadre de son avis n°53.502 du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement ».

⁹ À savoir en particulier la politique de logement, la politique de transport et la politique environnementale, mais également la politique relative à l'implantation de nouvelles activités économiques sur le territoire national du Grand-Duché.

¹⁰ Chambre de Commerce du Luxembourg (2018), « *Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovant* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20 de la Chambre de Commerce du Luxembourg, novembre 2018.

¹¹ Christel Chatelain (2019), « *Politique du logement : faire tomber les murs ... entre Ministères ...* », Billet invité de la Fondation IDEA asbl, août 2019.

¹² Légende : au niveau des dispositions reprises à titre illustratif dans le présent commentaire des articles, les parties de **texte soulignées** correspondent à des ajouts du projet de loi sous avis, tandis que les parties de **texte barrées** correspondent à des suppressions du projet de loi sous objet.

D'après le commentaire des articles joint au projet, ces propositions de modifications sont une résultante de l'avis émis par le Conseil d'Etat concernant le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS « logement ». Dans son avis, le Conseil d'Etat avait en effet fait remarquer **qu'une partie des terrains** visés par les zones superposées¹³ de la partie graphique du PDS « logement » étaient parfois déjà bien désignés comme des terrains constructibles par les plans d'aménagement général (PAG) existants des communes. Les présentes propositions de modifications se justifiaient ainsi par le fait que « [L]es objectifs de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne visent quant à eux que **la désignation « active » de terrains constructibles** », selon le commentaire des articles.

La Chambre de Commerce n'a pas d'objection à formuler à l'encontre des modifications proposées. En revanche, pour des raisons de cohérence, elle s'interroge néanmoins si certains ajustements additionnels et similaires ne s'avèrent pas également nécessaires en conséquence au sein d'autres chapitres de la loi du 17 avril 2018, et elle se réfère en particulier à l'article 11, paragraphe (2), où la finalité des PDS se trouve définie par la loi du 17 avril 2018¹⁴.

Finalement, en ce qui concerne l'article 1 de la loi du 17 avril 2018 dans **sa forme non modifiée actuelle**, la Chambre de Commerce note que certains points du paragraphe (2) ont été formulés selon une tournure qui est quasi-identique à celle des points 14° et 15°, dont notamment aussi le point 11° relatif aux zones d'activités économiques, mais où le projet de loi sous avis ne prévoit en revanche pas de modifications.

Or, la Chambre de Commerce se permet de faire remarquer que la critique du Conseil d'Etat, relative au fait qu'une **partie des terrains** visés par les zones superposées¹⁵ du PDS « logement » étaient parfois déjà désignés comme des terrains constructibles dans les plans d'aménagement général (PAG) des communes, semble être tout aussi valable dans le cas du **PDS « zones d'activités économiques »**. Elle invite ainsi les auteurs du projet de loi sous avis à procéder à un examen minutieux et additionnel du point 11° ainsi que des autres points du paragraphe (2) de l'article 1 de la loi du 17 avril 2018, notamment en vue de vérifier si d'autres ajustements s'avèrent éventuellement nécessaires pour garantir la sécurité juridique requise en la matière.

Concernant l'article 3, points 1°, 2° et 3°

En réaction à l'avis émis du Conseil d'Etat sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS « paysages », l'article 3, points 1°, 2° et 3° du projet de loi n°7640 sous avis propose des modifications au niveau de l'article 11, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018, où la finalité des PDS se trouve définie par la loi du 17 avril 2018. Ainsi, l'article 3 du projet de loi entend entre autres modifier l'article 11, paragraphe (2), le point 6°, et d'introduire un point 6 bis° et 6 ter°, suivant la teneur ci-après :

- «
- (2) *Le plan directeur sectoriel peut :*
- [...]
 - 6° grever des fonds d'une interdiction ou d'une restriction de bâtir des constructions, des ensembles de constructions ou des installations linéaires grever des fonds d'une interdiction ou d'une restriction de bâtir des constructions ou des ensembles de constructions ;
 - 6 bis° soumettre, au niveau d'une partie déterminée du territoire national, la construction de certaines installations linéaires à des conditions, voire en interdire la construction ;
 - 6 ter° définir, au niveau d'une partie déterminée du territoire national, les constructions autorisées, définir leur dimension, définir les possibilités d'agrandissement autorisées, définir

13 À savoir des zones superposées dont mention à l'article 11, paragraphe (2), points 2° et 4° de la loi du 17 avril 2018.

14 À noter par ailleurs que dans son avis n°53.503 du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports », le Conseil d'Etat avait avancé que « [L]a finalité des plans sectoriels, tel que figurant à l'article 11, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018 consiste à interdire, restreindre, prévoir des reclassements, grever des fonds d'une interdiction ou d'une restriction, édicter des prescriptions ou imposer la réalisation de logements à coût modéré ». La Chambre de Commerce s'interroge par conséquent si le fait de « maintenir un classement » fait actuellement également parti de la finalité d'un PDS, et s'il n'y aurait pas lieu de compléter l'article 11, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018 en ce sens.

15 À savoir des zones superposées dont mention à l'article 11, paragraphe (2), points 2° et 4° de la loi du 17 avril 2018.

l'importance des possibilités d'agrandissement, définir les conditions d'érection de certaines constructions et définir les conditions d'agrandissement de certaines décharges » ;

- [...]
 - »

D'après le commentaire des articles, les propositions de modifications ont pour objet de fournir une base légale : (1) aux prescriptions ayant trait aux **installations linéaires** au sein de la zone verte des **zones vertes interurbaines** et au sein de la zone verte des **zones de préservation des grands ensembles paysagers** du PDS « paysages » ; (2) aux prescriptions relatives aux constructions (nouvelles et existantes), forages et décharges au sein des **coupures vertes** du PDS « paysages ».

La Chambre de Commerce salue la volonté de pallier aux problèmes d'insécurité juridiques identifiés par le Conseil d'Etat au niveau du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS « paysages ».

Cependant, elle s'interroge si le point 6 ter° est **juridiquement en conformité avec les objectifs des PDS** tels que définis à l'article 1, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018. En effet, la Chambre de Commerce note bien que la politique d'aménagement du territoire participe, en partie à travers l'instrument du PDS, à la mise en œuvre des mesures destinées à « *créer des structures urbaines compactes en interdisant localement la création de nouveaux îlots urbanisés et d'espaces bâtis contigus ou tentaculaires sous forme de bandes continues*¹⁶ », voire à la mise en œuvre des mesures destinées à « *définir des terrains pour le traitement et l'élimination de déchets inertes et de déchets ménagers*¹⁷ ». En revanche, elle estime que la **définition des constructions autorisées** au niveau d'une partie déterminée du territoire national, tout comme la **définition des caractéristiques** de ces constructions ainsi que la définition des perspectives d'évolution futures des caractéristiques, semble dépasser à ses yeux les objectifs prévus à l'article 1, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018.

La Chambre de Commerce donne ainsi à considérer qu'en cas d'absence d'ajustements additionnels au niveau de l'article 1, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018, l'introduction du point 6 ter° pourrait être de nature à provoquer des nouvelles insécurité juridiques au sein de la loi précitée.

Concernant l'article 3, point 5°

La Chambre de Commerce note que l'article 3, point 5° du projet de loi sous avis est de nature à prévoir des modifications au niveau de l'article 11, paragraphe (2), point 9° de la loi du 17 avril 2018. Cette dernière disposition de la loi précitée prévoit en particulier que chaque **plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier »**, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant d'un PDS, dédie au moins **30% de la surface construite brute** (destinée au logement) à la réalisation de logements à coût modéré¹⁸ et à des logements locatifs visés par les articles 27 à 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement¹⁹.

La Chambre de Commerce n'a pas d'objection à formuler à l'encontre des modifications proposées par l'article 3, point 5° du projet de loi sous avis. En revanche, lors de la construction de logements par des **promoteurs privés**, la Chambre de Commerce estime que des **compensations** devraient être accordées aux promoteurs pour les 30% de la surface destinée aux logements à coût modéré et aux logements locatifs précités, et elle souhaite rappeler que la présente modification de la loi du 17 avril 2018 peut se prêter à l'introduction d'un tel dispositif. En particulier, aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle compensation pourrait prendre la forme d'une augmentation de la densité des logements. Cette possibilité serait d'ailleurs en conformité avec l'objectif de la politique d'aménagement du territoire de veiller à une utilisation rationnelle du sol ainsi qu'à un développement urbanistique concentrique et cohérent aux endroits les plus appropriés du territoire national.

¹⁶ Article 1, paragraphe (2), point 7° de la loi du 17 avril 2018

¹⁷ Article 1, paragraphe (2), point 17° de la loi du 17 avril 2018

¹⁸ 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.

¹⁹ Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979)

Concernant l'article 5

L'article 5 du projet de loi sous avis prévoit des modifications au niveau de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018, qui règle la faculté, attribuée au ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, de conclure des **conventions de coopération territoriale Etat-communes** avec plusieurs communes, avec des communes membres d'un parc naturel ou encore avec un syndicat de communes.

En effet, dans le cas du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS « logement », la partie écrite de ce dernier prévoyait que de telles conventions de coopération « *peuvent être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés principalement à l'habitat* ». Or, dans son avis y relatif, le Conseil d'Etat a donné à considérer qu'une telle possibilité d'un cofinancement étatique à décider par voie contractuelle n'est pas expressément prévue dans l'article 26 de la loi du 17 avril 2018, raison pour laquelle les modifications prévues par l'article 5 du projet de loi sous avis ont pour objectif d'instituer une telle possibilité.

La Chambre de Commerce ne peut que saluer cette révision envisagée de l'article 26 de la loi du 17 avril 2018, et elle se permet également, en parallèle, de renvoyer à ses commentaires formulés, d'une part, dans le cadre de son avis émis relatif aux 4 projets de règlements grand-ducaux qui ont pour objet de rendre obligatoire les 4 PDS précités et, d'autre part, dans son bulletin relatif au plan de relance post-covid de l'économie luxembourgeoise²⁰.

Elle préconise ainsi de faire des cofinancements étatiques des conventions de coopération territoriale Etat-communes un instrument de pilotage des incitations des communes concernées par les 4 PDS précités, notamment pour les inciter à entamer au plus vite les travaux de modification de leurs PAG et de procéder aux reclassements urbanistiques arrêtés par les PDS. À travers les cofinancements précités, la Chambre de Commerce estime par ailleurs que les **conventions de coopération territoriale Etat-communes** pourraient également constituer « une pièce de la relance de l'économie », en apportant un soutien de taille aux communes pour ainsi favoriser globalement une mise en œuvre accélérée de certains projets contenus dans les PDS.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en considération de ses observations.

²⁰ Chambre de Commerce du Luxembourg (2020), « *Des idées pour la relance : Un cadre propice pour les entreprises* », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°25 de la Chambre de Commerce du Luxembourg, juillet 2020.

