

N° 6124⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(5.8.2010)

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Droit de préemption

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

Source: Chambre des Métiers

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

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

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

Zones spéciales

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

Source: Chambre des Métiers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Conseil d'Etat; Avis concernant le projet de loi portant modification: 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (23.3.2010; Doc. Parl. 6023³)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

⁴ TA du 4.2.2010; No 25215 du rôle

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1er et 2:

Sans commentaire

Article 3:

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

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

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

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

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

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

Article 4:

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

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

Article 5:

Sans commentaire

Article 6:

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

La Chambre des Métiers marque son accord pour ces modifications.

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

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

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

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

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

Article 7:

Sans commentaire

Article 8:

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

Article 9:

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

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

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

Article 10:

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

Article 11:

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

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

Article 12:

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

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

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

Article 13:

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

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

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

Article 14:

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

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

Article 15:

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

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

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

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

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

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

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

Article 16:

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

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

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

Article 17:

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

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

Articles 18 et 19:

Sans commentaire

Article 20:

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

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

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

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

Article 21:

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

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

Article 22:

Sans commentaire

Article 23:

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

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

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

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

Les auteurs du projet sous avis remarquent en outre:

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

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

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

Article 24:

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

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

Article 25:

Sans commentaire

Article 26:

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

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

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

Luxembourg, le 5 août 2010

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN