

N° 6124<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(26.4.2011)

L'objet du présent projet de loi est de modifier la loi modifiée<sup>1</sup> du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire afin de l'adapter à de nouvelles exigences d'efficacité en matière de conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'en assurer également la cohérence avec les développements légaux et réglementaires les plus récents<sup>2</sup>.

\*

**RESUME SYNTHETIQUE**

L'objet du présent projet de loi est de modifier la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (nommée ci-après la „Loi“) afin de l'adapter à de nouvelles exigences d'efficacité en matière de conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'en assurer également la cohérence avec les développements légaux et réglementaires les plus récents. L'objectif est principalement de renforcer le rôle de coordination du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire et de garantir l'exécution des options de planification une fois ces dernières arrêtées, le tout afin de rendre plus opérationnelles et plus efficaces les initiatives et actions en la matière.

Quelques sources légales sont particulièrement importantes pour appréhender les questions d'aménagement du territoire, en plus de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire:

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain régit, comme son titre l'indique, l'ensemble de la matière ayant trait aux éléments matériels et aux instruments de planification des programmes d'aménagement qui incombent aux communes;
- la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;
- 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

1 La loi en question a déjà fait l'objet d'une modification à travers la loi du 19 juillet 2005 portant modification 1. de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 2. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 3. de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire; 4. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

2 Voir extrait du Rapport d'activité 2009 du Ministère du Développement durable et des Infrastructures: „la prise de position de M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire en date du 6 novembre 2006, transmise à la commission spéciale „réforme territoriale du Luxembourg“ constitue en quelque sorte le point de départ de la révision de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Au cours de 2009, l'avant-projet de loi a pu être largement finalisé suite, notamment, à un avis conjoint très positif du Conseil supérieur pour l'Aménagement du Territoire et du Comité interministériel pour l'Aménagement du Territoire, si bien que le projet de loi pourra être déposé début 2010. Ce projet s'appuie largement sur les expériences acquises à travers l'élaboration des plans directeurs et vise surtout une meilleure opérationnalité de la loi et de ses instruments ainsi qu'une simplification administrative“ (p. 6).

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.

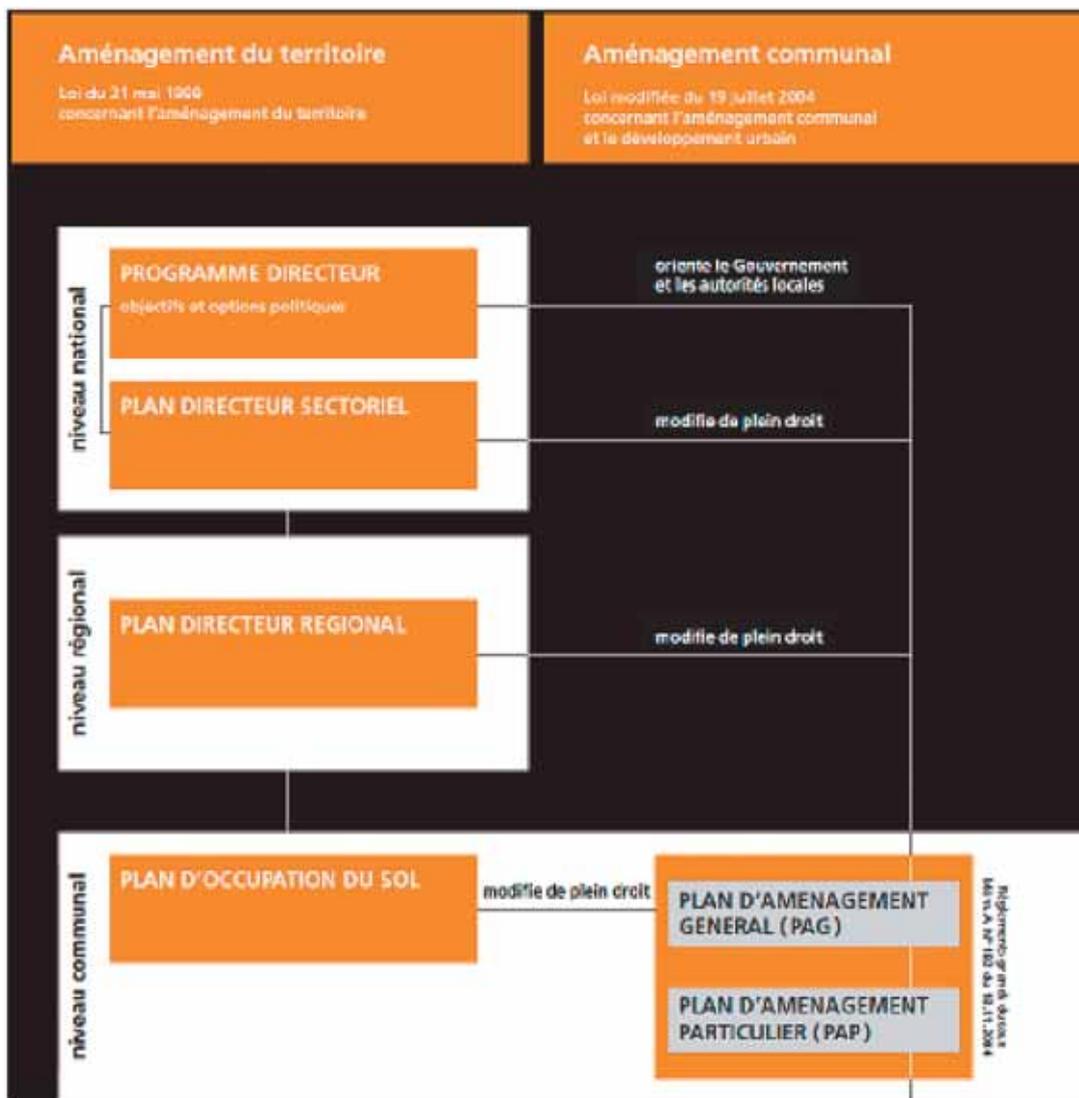
Il convient en outre de mentionner, dans ce contexte, le projet de loi portant création des communautés urbaines, lequel porte notamment sur l'organisation intercommunale et a trait directement à la réforme territoriale entamée il y a maintenant cinq ans.

Concernant la mise en œuvre de la loi de 1999, il faut distinguer plusieurs niveaux selon les instruments utilisés. Ainsi, dans la foulée du vote de la Loi a été élaboré un projet de programme directeur d'aménagement du territoire (en mai 1999) pour lequel la procédure de consultation a été lancée en avril 2000 auprès des communes. Le programme a été adopté le 27 mars 2003 et a donc, à cet égard, un caractère normatif arrêtant les orientations et les objectifs du Gouvernement. La Chambre de Commerce estime que le statut juridique et la force obligatoire du programme directeur par rapport aux plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels doivent être précisés.

Les plans directeurs régionaux et sectoriels sont des instruments qui précisent et rendent opérationnel, car eux-mêmes contraignants et obligatoires, le programme directeur. Ils intègrent, selon leur périmètre d'action, les options d'aménagement et les programmations sectorielles, à l'échelle nationale, régionale et intercommunale. Seuls des plans secondaires ont jusqu'à présent été mis en œuvre. La mise en œuvre est plus lente s'agissant des plans directeurs sectoriels primaires. 4 ont été identifiés comme particulièrement structurants, à savoir le plan sectoriel „Transport“, soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet, le plan sectoriel „Grands ensembles paysagers et forestiers“, également soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet, le plan sectoriel „Logement“, présenté le 4 mai 2009, et le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“, dont l'avant-projet a été présenté le 23 mars 2009.

Les plans d'occupation du sol (POS) sont des instruments d'aménagement portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée.

*Schéma synthétique des instruments de l'aménagement  
du territoire au Luxembourg*



Source: Ministère de l'Aménagement du territoire (document de travail, 2006)

Le projet de loi sous avis doit rendre les politiques d'aménagement du territoire plus opérantes, et ceci en:

- augmentant l'efficacité du ministre en charge de l'aménagement du territoire, principalement en termes de coordination des actions entreprises ou à mener, prioritairement en direction de la mise en œuvre des plans sectoriels primaires;
- renforçant les garanties d'exécution des options de planification une fois que ces dernières sont définitivement actées et validées, ce qui passe par des dispositions instaurant des instruments autres que la seule expropriation tels que le droit de préemption pour l'Etat, la constitution de réserves foncières ainsi que la détermination de la valeur des terrains;
- améliorant la procédure de modification des plans directeurs, lesquels doivent par nature se caractériser par une souplesse suffisante, y compris dans le temps;
- mettant en cohérence et combiner de manière simple les instruments de planification prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain;

- inscrivant ledit projet en cohérence avec les dispositions récentes de la législation du Luxembourg en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des différents projets, plans et programmes, répondant ainsi aux exigences communautaires y relatives.

La Chambre de Commerce demande à ce que le cadre légal et réglementaire et de gouvernance renforce le rôle de coordination à la fois horizontale et verticale en matière d'aménagement du territoire au sein d'un seul ministère. Il faut, de son point de vue, définir à nouveau les objectifs de l'aménagement du territoire, certes en incluant notamment des dispositions qui ont trait à „la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales“, mais également permettre une implication plus directe du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire, et ce bien plus en amont dans les phases d'élaboration des projets de planification lancées par les autres ministères et les administrations communales. Elle peut dès lors approuver la suppression du comité interministériel de l'aménagement du territoire, consacrant de fait le rôle du Conseil supérieur pour l'Aménagement du territoire et approfondissant par conséquent ses prérogatives. Il importe également de garantir à la fois une cohérence de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui ont trait à la planification territoriale et, plus encore, une relative simplification des procédures y résultantes (impératif d'optimisation administrative).

La Chambre de Commerce salue que les dispositions du projet de loi élargissent les champs d'action du programme directeur, en cohérence avec les dispositions relatives aux objectifs et au moyens de l'aménagement du territoire. Elle demande que sa portée juridique soit précisée dans le projet de loi, tout en saluant les améliorations également apportées en termes de simplification procédurale et administrative. La Chambre de Commerce considère que les progrès en la matière sont à mettre en parallèle avec ceux inhérents aux dispositions nouvelles en matière d'aménagement communal et de développement urbain, qui vont dans le sens d'une relative simplification administrative.

Elle souligne également l'importance de mettre en œuvre dans des délais pertinents les plans sectoriels „primaires“ qui ont, d'un point de vue développement économique et développement durable, un caractère particulièrement crucial et structurel. De fait, elle ne peut que regretter considérablement le décalage important, en particulier dans le temps, entre l'élaboration du programme directeur, qui constitue en soi un ensemble de lignes directrices d'orientation stratégique, et la mise en œuvre attendue des plans sectoriels et des POS. Ces derniers sont en effet fondés sur les hypothèses de planification inscrites dans l'IVL et risquent, vu le caractère obsolète évident desdites hypothèses compte tenu des années qui se sont écoulées depuis 2003 et de la réalité du développement luxembourgeois, de perdre une bonne partie de leur pertinence. La Chambre de Commerce invite donc à réviser le programme directeur et à réactualiser dans des délais les plus resserrés possibles, à l'aune d'hypothèses et de constats réalistes en lien avec le Grand-Duché des années 2010, les plans sectoriels, comme d'ailleurs le projet de loi le permettrait à l'avenir.

De surcroît, la Chambre de Commerce demande à ce que l'articulation entre plans d'occupation du sol, respectivement plans sectoriels, et instruments d'aménagement communal soit renforcée dans le sens d'une priorisation des instruments à caractère national, ceci afin de rendre plus cohérente et plus opérante la politique d'aménagement du territoire, laquelle doit s'opérer principalement par pilotage national compte tenu du caractère exigu du territoire.

Le projet de loi définit les instruments qui sont censés garantir à l'avenir l'exécution des options de planification qui sont retenues. Il s'agit en l'occurrence d'ajouter aux procédures d'expropriation des dispositions relatives à l'exercice par l'Etat d'un droit de préemption, des dispositions rendant possible la constitution de réserves foncières ainsi que des dispositions encadrant l'exercice de détermination de la valeur foncière. Les instruments ainsi intégrés dans la loi n'appellent pas d'opposition formelle de la part de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce souligne néanmoins son extrême réserve vis-à-vis d'une utilisation trop systématique de l'instrument d'expropriation qui, selon elle, doit être réduit à un nombre limité de cas où est engagé de manière claire l'intérêt général. De ce point de vue, elle verrait d'un œil favorable un usage de l'instrument restreint au seul POS, et non pas à un usage généralisé à travers tous les instruments possibles de planification, de même qu'elle apprécierait que soient révisées les dispositions relatives à l'expropriation, en rendant notamment possible des procédures de négociation entre acteurs économiques qui favorisent l'échange de terre entre propriétaires fonciers et Etat et communes lorsque se posent des questions ou des cas d'expropriation. S'agissant de l'instrument envisagé de constitution de réserves foncières, la Chambre de Commerce souligne les risques que font peser les conséquences, en termes de hausse déraisonnable des prix fonciers, d'une thésaurisation excessive de parcelles de

terre à grande envergure par le biais public, en particulier compte tenu du caractère exigu du territoire luxembourgeois.

La Chambre de Commerce tient de surcroît à préciser que, si les politiques d'aménagement du territoire sont, à l'évidence, des politiques coûteuses pour la collectivité car porteuses de dépenses conséquentes en infrastructures matérielles souvent lourdes, et si de fait ces politiques sont indubitablement onéreuses du point de vue des dépenses publiques, à la fois dans le court et le moyen terme, il n'en reste pas moins évident que des dépenses efficaces en matière d'aménagement du territoire, et donc une politique optimalement conduite du point de vue de l'aménagement du pays, permet de récolter des fruits bien plus considérables en termes de gains de productivité et de compétitivité sur le long terme.

S'agissant enfin du caractère optimal des politiques d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce est convaincue que, sans véritable vision à long terme qui puisse se décliner en objectifs et actions, et partant sans davantage de culture prospective, le Gouvernement et les forces vives de la nation continueront, comme c'est si souvent le cas, à piloter à vue et il leur sera difficile de prendre les bonnes décisions d'actions présentes concrètes vitales pour le Grand-Duché.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

#### *Appréciation du projet de loi*

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	0

#### *Légende*

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

L'objet du présent projet de loi est de modifier la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (nommée ci-après la „Loi“) afin de l'adapter à de nouvelles exigences d'efficacité en matière de conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'en assurer également la cohérence avec les développements légaux et réglementaires les plus récents. L'objectif est principalement de renforcer le rôle de coordination du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire et de garantir l'exécution des options de planification une fois ces dernières arrêtées, le tout afin de rendre plus opérationnelles et plus efficaces les initiatives et actions en la matière.

La présente réforme est à considérer de manière complémentaire avec la réforme en cours de l'aménagement communal et du développement urbain, celle-ci sauvegardant notamment le principe de

l'autonomie communale, en couplant les missions urbaines assignées aux communes tout en tenant compte des grandes orientations de l'aménagement du territoire à l'échelle urbaine et communale.

La Chambre de Commerce considère que la thématique de l'aménagement du territoire est d'une importance cruciale eu égard aux enjeux de développement économique et territorial et, davantage encore, d'un point de vue du développement durable à l'échelle nationale et grand-régionale. C'est la raison pour laquelle elle suit de très près l'ensemble des travaux ministériels qui ont trait à l'aménagement du territoire, à l'aménagement communal et au développement urbain ainsi qu'au développement des infrastructures y relatives et des investissements publics qui en découlent.

Les débuts de l'aménagement du territoire au Luxembourg datent formellement de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, qui a concrétisé l'idée que le Ministre d'Etat Pierre Werner avait exposée devant la Chambre des Députés le 11 février 1969, selon laquelle „*le développement harmonieux de l'équipement national et de l'infrastructure du pays présuppose l'établissement d'un plan d'aménagement du territoire fixant les priorités dans l'espace et dans le temps, tout en prévoyant le financement des travaux à entreprendre. Les initiatives de l'Etat et des communes devront être coordonnées, afin d'éviter un double emploi et d'assurer une affectation rationnelle des fonds publics destinés aux travaux d'équipement et d'infrastructure*“.

Cette loi-cadre a eu le mérite de définir des objectifs, des instruments et des moyens à mettre en œuvre en la matière, parmi lesquels, entre autres, les programmes directeurs, les plans d'aménagement global ou partiel et les parcs naturels. Avec le recul, il est un fait que les instruments précités, malgré leur intérêt, n'ont pas atteint tous les objectifs visés. La loi du 20 mars 1974 n'a pas porté ses fruits en raison de son caractère sans doute trop général et, peut-être surtout, compte tenu du fait qu'a été sous-estimé le développement socio-économique du pays pour les années qui allaient suivre l'adoption de la loi. C'est d'ailleurs du point de vue de la Chambre de Commerce une constante plus que regrettable en matière d'aménagement du territoire que le décalage pour ainsi dire systématique entre planification envisagée et fondée sur des hypothèses rapidement obsolètes et développement réel de l'économie, a fortiori lorsque ce dernier apparaît fulgurant (comme ce fut le cas pour le Grand-Duché depuis près de 25 ans). Il est un fait qu'entre l'élaboration du programme directeur, qui constitue en soi un ensemble de lignes directrices d'orientation stratégique, et la mise en œuvre attendue des plans sectoriels et des POS, les hypothèses de planification ayant fondé la déclinaison des plans directeurs dans leur dimension opérante et dans leur cohérence (hypothèses de l'IVL) n'ont plus aucune portée réaliste depuis 2003-2005. La Chambre de Commerce invite donc à réviser le programme directeur et à réactualiser dans la foulée, à l'aune d'hypothèses et de constats réalistes en lien avec le Grand-Duché des années 2010, les plans sectoriels, comme d'ailleurs le projet de loi le permettra à l'avenir.

Dès la fin des années 1980, le gouvernement a voulu aller plus loin et réviser la loi de 1974, dans la mesure où il importait de „*rehausser le rôle de l'aménagement du territoire comme expression spatiale des politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques et de lui assigner une tâche plus importante en matière de planification socio-économique des régions, de coordination, voire d'arbitrage politique*“<sup>3</sup>. Les constats critiques de la politique d'aménagement du territoire résultant de la loi de 1974 ont débouché sur une réflexion approfondie de la problématique afférente pour aboutir à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, laquelle était censée apporter un nouvel élan dans le cadre légal national. Ladite loi a jeté les jalons des efforts publics qui allaient être produits tout au long des années 2000 et visait, plus que la précédente, un développement harmonieux et équilibré du territoire luxembourgeois.

### **Enjeux, objectifs et cadre légal actuel en matière d'aménagement du territoire**

Les questions d'aménagement du territoire sont cruciales dans la mesure où elles sont par nature structurelles, structurantes, le plus souvent coûteuses et engageant sur le long terme. Les problématiques y relatives sont du reste multiples (liées aux questions de transports, de développement rural et urbain, de développement d'activités économiques, de communication, de protection de l'environnement, de logement...) et impliquent de toute évidence, d'un point de vue „gouvernance“, une forte dimension intégrative, à plus forte raison dans un pays de petite taille. La stratégie d'aménagement du territoire adoptée par le Luxembourg depuis plus de 10 ans suppose la prise en compte d'aspects réglementaires,

<sup>3</sup> Voir la déclaration programmatique du gouvernement du 24 juillet 1989.

mais aussi d'aspects de gouvernance ainsi qu'une dimension „organisationnelle“ et de mise en œuvre effective et concrète de la planification.

La Chambre de Commerce souligne que, s'agissant des aspects réglementaires, de nombreuses sources législatives doivent être prises en compte, certaines d'entre elles ayant un caractère particulièrement structurel. Citons à cet égard au moins trois lois et deux projets de réforme réglementaire qui ont ou auront des conséquences structurelles sur l'aménagement du territoire.

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire constitue la base légale des politiques d'aménagement de territoire et fait l'objet d'une révision par le biais du projet de loi sous avis. Elle définit notamment les éléments matériels de la matière au sens juridique ainsi que les instruments de planification qui rendent concrète la politique publique en matière d'aménagement du territoire. Cette loi a déjà fait l'objet de modifications à la marge.

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain régit, comme son titre l'indique, l'ensemble de la matière ayant trait aux éléments matériels et aux instruments de planification des programmes d'aménagement qui incombent aux communes. Cette loi a été révisée en 2005 et fait l'objet de nouvelles modifications depuis 2009 (projet de loi qui doit prochainement être voté). La Chambre de Commerce a rendu son avis afférent le 1er juin 2010.

La Chambre de Commerce tient ici à souligner que l'aménagement du territoire, pris stricto sensu, relève donc au moins directement des deux lois précitées. A cet égard, elle rappelle que, „dans son avis du 14 juillet 2000 concernant le projet qui est devenu la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat avait déjà suggéré de suivre l'exemple du législateur belge et de 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 (doc. parl. No 4486). Or, le législateur n'a pas voulu s'engager dans cette voie, et il a maintenu des lois distinctes pour l'aménagement du territoire (loi du 21 mai 1999), pour l'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004) et pour la protection de la nature et des ressources naturelles (loi modifiée du 19 janvier 2004)“. La Chambre de Commerce reviendra plus loin dans son avis sur cet aspect.

La troisième source législative à considérer est la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>4</sup> qui a transposé en droit national la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, l'objectif de la législation européenne est „de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement à travers leur soumission à une évaluation environnementale“. Or tous les instruments de planification inhérents à la loi de 1999 portant sur l'aménagement du territoire „tombent sous le champ d'application de [la loi de 2008 précitée]“. C'est la raison pour laquelle la Loi doit être modifiée en fonction de ces dispositions d'inspiration communautaire.

Quatrième source législative à prendre en compte dans la présente réforme: le projet de loi évoqué précédemment, nommé 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.

Enfin, la Chambre de Commerce mentionne le projet de loi portant création des communautés urbaines. Ce dernier a donné lieu à un avis du Conseil d'Etat du 23 février 2010 et porte sur l'organisation territoriale du Grand-Duché en donnant la possibilité aux communes du territoire national de s'organiser et de se regrouper en fonction des compétences locales à développer et des objectifs de

4 Voir également la loi du 29 mai 2009 portant 1. 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 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.

production de biens publics qui sont visés par les pouvoirs publics locaux. Le projet de loi introduit comme nouvel instrument l'intercommunalité, instrument proche dans sa conception à son équivalent français. Dans cette optique, l'avis afférent du Conseil d'Etat indique que „*la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement est axée prioritairement sur une meilleure structuration de la dynamique spatiale de la capitale et de sa périphérie, sur la revalorisation à des fins d'aménagement spatial des friches industrielles du Bassin minier et sur le projet de faire d'Ettelbruck et de Diekirch et de leurs environs une nouvelle agglomération urbaine (Nordstad), censée devenir le pôle d'attraction majeur de la partie septentrionale du pays (...). La communauté urbaine est censée faciliter la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire (...) en assurant „un développement intégré, équilibré et durable de ces zones urbaines motrices et donc structurantes du pays“*. Toute réforme de la législation portant sur l'aménagement du territoire doit par conséquent tenir compte des dispositions en matière de réforme territoriale. Il est par conséquent essentiel pour la Chambre de Commerce d'avoir à l'esprit cette réforme et, le cas échéant, de s'assurer de la cohérence et de la complémentarité des législations en question, tout du moins d'éviter que toutes les réformes précitées ne s'enchevêtrent pour créer un cadre réglementaire inefficace et particulièrement lourd du point de vue procédural et administratif.

Il est utile, aux yeux de la Chambre de Commerce, de rappeler les objectifs poursuivis par la Loi, conformément à son article 1er, à savoir „*le développement du territoire en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. [L'aménagement du territoire] a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles (...). [II] contribue et participe (...) à l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et à la protection des paysages; à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines; à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier; au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel; à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale; à la protection de la population et des biens contre les risques naturels“*.

S'agissant de l'aspect „gouvernance“ de l'aménagement du territoire, il importe de revenir sur les dispositions de la Loi. Cette dernière contient 9 chapitres qui énoncent les définitions, les objectifs et les moyens de la politique d'aménagement du territoire (chapitre 1) ainsi que les instruments de planification en la matière (programme directeur, plans directeurs régionaux et sectoriels, plans d'occupation du sol aux chapitres 2, 3 et 4). Il s'agit également, à travers ladite loi, de décrire les effets des différents plans les uns par rapport aux autres (chapitre 5), de même que certains instruments matériels au sens juridique (expropriation et indemnisation au chapitre 6) et les organes de l'aménagement du territoire (chapitre 7). Les dispositions pénales, abrogatoires et transitoires figurent quant à elles aux chapitres 8 et 9.

### **10 ans d'aménagement du territoire depuis la loi du 21 mai 1999**

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire consacre le rôle crucial du programme directeur, instrument principal de planification en la matière qui, selon l'article 4 de la Loi, „*constitue la synthèse des programmations sectorielles des départements ministériels dont il assure la coordination dans le cadre des objectifs (...). [II] 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“*. Cet instrument a un caractère normatif arrêtant les orientations et les objectifs du Gouvernement.

La Loi a remplacé, comme cela est rappelé dans l'exposé des motifs, certains des instruments instaurés par la loi de 1974 précitée, en l'espèce le plan d'aménagement partiel (PAP) et le plan d'aménagement global<sup>5</sup> (PAG), par les instruments en vigueur actuellement, à savoir les plans directeurs

<sup>5</sup> Ces instruments étaient définis dans la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Voir par exemple à l'article 14: „*par dérogation à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, chaque commune est tenue d'établir un projet d'aménagement partiel ou global couvrant l'ensemble de son territoire, cela dans un délai maximum de trois ans à partir de l'approbation du programme directeur par le Gouvernement en conseil pour autant qu'elle ne dispose pas encore d'un tel projet. Chaque projet fixe pour le moins l'affectation générale des diverses zones du territoire communal“*.

(sectoriels et régionaux) et les plans d'occupation du sol (POS). L'intérêt de cet apport, outre de permettre l'arrêt de la confusion de terminologie entre PAP et PAG, a été de donner un caractère obligatoire auxdits instruments de planification.

Concernant la mise en œuvre de la loi de 1999, il faut distinguer plusieurs niveaux selon les instruments utilisés. D'abord en ce qui concerne le programme directeur défini plus haut, les actions entreprises ont été longues. Il s'est agi, dans la foulée du vote de la Loi, d'élaborer un projet de programme directeur d'aménagement du territoire (en mai 1999) dont la procédure de consultation a été lancée en avril 2000 auprès des communes. Passé les étapes de consultations auprès des organes légalement compétents et la déclaration ministérielle y relative en mars 2003, le programme directeur a été adopté le 27 mars 2003.

Les plans directeurs, qu'ils soient régionaux ou sectoriels, primaires ou secondaires, sont des instruments de coordination interministérielle qui précisent et rendent opérationnel (car eux-mêmes obligatoires) le programme directeur. Ils intègrent, selon leur périmètre d'action (région, secteur), les options d'aménagement, le cas échéant les programmations sectorielles, à l'échelle nationale et communale (cf. article 7 de la Loi). Il convient de distinguer entre les plans dits „primaires“ et ceux dits „secondaires“. Seuls des plans secondaires ont jusqu'à présent été mis en œuvre<sup>6</sup>, que ce soit en ce qui concerne les stations de base pour les réseaux de télécommunications mobiles, les établissements Seveso et les décharges pour matières inertes.

La mise en œuvre est plus lente s'agissant des plans directeurs sectoriels primaires. 4 ont été identifiés comme étant crucialement structurants. Le plan sectoriel „Transport“ a été soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet. Les débuts de son élaboration remontent à 2002, parallèlement à l'IVL<sup>7</sup> dont il représente la forme réglementaire. Il est le fruit, à l'époque, d'un travail commun entre le ministère de l'aménagement du territoire, le ministère des transports, le ministère des travaux publics et celui de l'environnement. Le plan sectoriel „Grands ensembles paysagers et forestiers“ a également été soumis au Conseil de Gouvernement le 22 octobre 2008 sous la forme d'un avant-projet. Il résulte des travaux relatifs au Plan national pour un Développement durable et, dans ce cadre, „ *vise la désignation des zones de restriction en matière de développement urbain et d'infrastructures de transport, compte tenu des orientations et priorités de développement définies par l'IVL* “ (voir exposé des motifs). Ses débuts datent d'une étude préliminaire finalisée en 2005 ainsi que des travaux préparatoires liés au Plan national pour la Protection de la Nature prévu par la loi de 2004 sur la protection de la nature. Il est le fruit d'un travail commun entre le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, celui de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture et du Tourisme.

Le plan sectoriel „Logement“ apparaît quant à lui explicitement dans le programme gouvernemental de 2004. Son élaboration a démarré en septembre 2005 par la constitution d'un groupe de travail comprenant pour l'essentiel des représentants du ministère des Classes moyennes, du tourisme et du logement et du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il doit, au terme de ce processus rassembler notamment, des règles de base pour atteindre des objectifs d'une politique du logement qui se veut active<sup>8</sup> ainsi que des dispositions que les communes sont en charge de respecter et de concrétiser lors de l'application des instruments de planification pour ce qui relève de leurs compétences (aménagement communal). Un avant-projet de ce plan sectoriel a été présenté le 4 mai 2009. Le 4e plan sectoriel, auquel la Chambre de Commerce s'intéresse particulièrement, a trait aux „Zones d'activités économiques“. Ce plan, recommandé au départ par l'IVL, doit rendre compte des options de planification en termes de zoning industriel et de localisation des entreprises et commerces selon une approche

6 Ils ont été déclarés obligatoires par règlement grand-ducal: il faut rappeler que la procédure de mise en œuvre comporte maintes étapes, notamment des procédures de mise en place de groupe de travail, de consultations auprès des communes, d'avis de la part des organes compétents au niveau national (Conseil supérieur pour l'Aménagement du territoire, Comité interministériel pour l'Aménagement du territoire, Conseil d'Etat), des actes législatifs ...

7 Le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL) n'est en soi pas un instrument commandé par la Loi. Il doit toutefois être cité dans la mesure où, faisant directement suite au programme directeur, il est un outil pour en atteindre les objectifs. D'une part, cet outil sert à opérer des choix entre possibilités de développement et, par ailleurs, il aide à coordonner les plans sectoriels ainsi que tous les plans à visée régionale et communale.

8 A cet égard, les domaines d'action retenus par le groupe de travail sont les suivants: „*développer l'habitat de manière spatiale et régionale, activer le foncier et renforcer l'efficacité de son utilisation, imposer des types de construction durables d'un point de vue écologique et d'utilisation rationnelle du foncier, augmenter la construction de logements et garantir l'accès à un logement abordable, permettre une coordination et communication améliorée*“ (voir exposé des motifs du projet de loi sous rubrique).

régionale et des analyses précises de l'offre et des besoins des acteurs économiques. Les travaux y relatifs ont été entamés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (rejoint par la suite par le ministère de l'économie et du commerce extérieur), lequel a collecté des données sur l'inventaire des zones d'activités. Il s'est agi également d'intégrer ces données dans le système d'information géographique. L'avant-projet a été présenté le 23 mars 2009. Entre-temps le pacte logement (loi du 22 octobre 2008) est entré en vigueur avec des orientations parfois fort divergentes par rapport aux éléments connus de l'avant-projet du plan sectoriel „Logement“. La Chambre de Commerce regrette profondément cette situation, provenant notamment du retard pris pour l'élaboration de ce plan sectoriel.

Les plans d'occupation du sol (POS) sont des instruments d'aménagement portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée (cf. article 11 de la Loi). Ces plans, élaborés et validés au niveau gouvernemental, sont par nature conformes aux options du programme directeur, lesquelles sont fixées en détail par les plans sectoriels. Il existe deux exemples de ce type de plan. Premièrement, le POS „Aéroport et environs“, qui a vocation à réviser le plan d'aménagement partiel du même nom (appellation de la loi afférente de 1974), a été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal le 17 mai 2006, et ce après une procédure de plus de 6 ans depuis l'initiative gouvernementale et en passant par l'enquête publique auprès des communes concernées et l'étape réglementaire. En deuxième lieu, le POS „Campus scolaire Tossebiérg et environs“<sup>9</sup>, qui découle directement du plan directeur sectoriel „Lycées“, a été lancé en 2006 et a été déclaré obligatoire par règlement grand-ducal le 13 mai 2008.

### **Insuffisances de la loi actuelle selon les auteurs du projet de loi**

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous rubrique mettent en exergue certaines préoccupations que le projet de loi entend pallier.

La première a trait au rôle insuffisamment effectif et efficace du ministre en charge des politiques publiques visées en termes de coordination des actions entreprises ou à mener, au regard en particulier de l'élaboration des plans directeurs et de la mise en œuvre de l'IVL. En effet, il est à souligner et à regretter qu'aucun des plans dits „primaires“ ne soit encore à ce jour mis en œuvre de manière concrète. Pour y répondre, les auteurs proposent, entre autres, de préciser et de rendre plus contraignantes les dispositions de l'article 2 de la Loi afin de clarifier les compétences du ministre dans l'exécution de cette dernière. Le projet de loi distingue ainsi entre trois niveaux en matière de coordination („*rôle de [modération] dans les dossiers concernant l'aménagement du territoire et de [veille] à une application cohérente et uniforme de la politique y relative arrêtée et au respect des dispositions légales*“), d'initiative (notamment pour mettre en œuvre les options fixées dans le programme directeur) et de décision.

La deuxième préoccupation, à laquelle entend répondre le projet sous avis, relève des garanties de l'exécution des options de planification une fois que ces dernières sont définitivement actées et validées. En effet, il n'est pas tout de préciser les options de planification dans le cadre des plans sectoriels; encore faut-il disposer des moyens législatifs adéquats pour les exécuter. Or la Loi ne consacre jusqu'à présent qu'un seul moyen principalement, à savoir la procédure d'expropriation. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, ladite procédure n'a à ce jour „*pas trouvé d'application concrète*“. Ces derniers soulignent tout particulièrement les difficultés d'appliquer la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ils en tirent la conclusion qu'il faut compléter l'instrument d'expropriation, certes pertinent pour œuvrer dans l'intérêt général et, aspect crucial, utilisable en dernier recours seulement, par l'introduction notamment du droit de préemption pour l'Etat, de la constitution de réserves foncières ainsi que d'un instrument de détermination de la valeur des terrains. En cela, le projet de loi sous rubrique a un intérêt évident aux yeux de la Chambre de Commerce qui demeure critique par rapport à ce type d'instrument. L'enjeu en la matière n'est pas d'ordre théorique, mais surtout de garantir le caractère effectivement opérant des dispositions y relatives.

<sup>9</sup> L'objet dudit POS est rappelé dans l'exposé des motifs, à savoir „*définir l'affectation des fonds nécessaires à la réalisation d'un campus scolaire composé de l'école européenne 2 et de ses bâtiments connexes, réserver des terrains de réserve en vue d'une éventuelle extension de l'école européenne 2 et du lycée technique Josy Barthel, définir les couloirs nécessaires à la réalisation des voies d'accès et au réaménagement de la route nationale entre Bertrange et Mamer, préserver une coupure verte à destination agricole entre le campus scolaire et la limite de l'agglomération de la Commune de Bertrange*“.

Le projet de loi sous rubrique entend, selon ses rédacteurs, également améliorer la procédure de modification des plans directeurs, lesquels doivent par nature se caractériser par une souplesse suffisante, y compris dans le temps. Or les modifications des plans directeurs sont tributaires actuellement de procédures légales, souvent trop lourdes et trop longues qui conditionnent à la fois une inertie évidente dans l'action publique visée et un coût de cette inertie. Il importe de remédier à cela en allégeant et en simplifiant lesdites procédures, en l'espèce par l'introduction d'un principe de suivi souple des plans directeurs, lorsque cela est possible.

Compte tenu des impératifs de cohérence de l'ensemble de la législation luxembourgeoise, il est nécessaire de mettre en accord et en cohérence les instruments de planification prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004, laquelle est d'ailleurs, faut-il le rappeler, en cours de modification à l'heure de la rédaction du présent avis de la Chambre de Commerce. Les enjeux en la matière relèvent à la fois de la nécessité de garantir aux communes une autonomie et une capacité de déterminer et d'agir au niveau local en la matière compte tenu des besoins en biens publics locaux et d'avoir un cadre réglementaire cohérent, opérant et efficace en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, les rédacteurs du projet sous rubrique disent vouloir inscrire ledit projet en cohérence avec les dispositions récentes de la réglementation du Luxembourg en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des différents projets, plans et programmes, répondant ainsi aux exigences communautaires y relatives. L'exposé des motifs indique à cet égard que „*la directive 2001/42/CE impose (...) aux Etats membres d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices appropriées*“.

La Chambre de Commerce entend formuler des observations quant au projet de loi sous rubrique selon les enjeux contenus dans les chapitres de la loi de 1999.

#### **Clarification des définitions et objectifs en matière d'aménagement du territoire et renforcement des moyens y relatifs**

S'agissant du chapitre qui rassemble les dispositions légales ayant trait aux définitions, objectifs et moyens en matière d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce se rallie aux rédacteurs du projet de loi. Les politiques publiques en la matière doivent nécessairement faire l'objet d'une coordination optimale qui n'est de toute évidence pas encore une réalité dans le cadre de l'actuelle loi régissant l'aménagement du territoire. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait: la première est que l'aménagement du territoire renvoie à une multitude de dimensions de l'action publique, ces dernières étant à la fois géographiques et spatiales, matérielles et intangibles, légales et durables. La seconde, et la principale aux yeux de la Chambre de Commerce, relève de l'imprécision des compétences du ministre qui a dans ses attributions l'aménagement du territoire.

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire avait en son temps pour objectif de permettre au ministre ayant en charge la politique d'aménagement du territoire de recevoir la communication de la part des autres départements de toutes les informations dont il avait besoin pour mener à bien ses tâches. En cela, la Loi explicitait la mission de coordination du ministre.

Au terme de la précédente législature, la critique principale de la Chambre de Commerce résidait dans le fait que le point stratégique de la législation, c'est-à-dire son rôle de coordination au sein d'un seul ministère, n'était pas mis en œuvre de façon satisfaisante. Avec la création d'un ministère du développement durable et des infrastructures, l'approche horizontale de la politique de l'aménagement du territoire trouve davantage de cohérence. Cette politique doit devenir un ressort global du Gouvernement dans son ensemble (tout comme la réforme administrative devrait l'être). Ainsi, il faudrait qu'au sein de chaque ministère, une personne soit responsable de la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire du Gouvernement, et ceci en liaison directe avec la direction de l'aménagement du territoire, qui assure la fonction de coordination et de secrétariat.

A côté de la coordination horizontale, l'aménagement du territoire tombe aussi sous la responsabilité des autorités locales; la coordination verticale entre le Gouvernement et les communes joue par conséquent un rôle prépondérant dans le caractère opérationnel de l'aménagement du territoire. La Chambre de Commerce constate que ces deux types de coordination font défaut actuellement.

Dans le cadre de la loi de 1999, le ministre en charge des politiques d'aménagement du territoire est censé examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence en la matière. Toutefois, ses

moyens d'action ne sont pas identifiés clairement. C'est en cela que le projet de loi sous rubrique est susceptible d'apporter des améliorations:

- d'abord en définissant à nouveau les objectifs de l'aménagement du territoire, en incluant notamment une nouvelle disposition à l'article 1er qui a trait à „la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales“;
- ensuite en permettant une implication plus directe du ministre en charge des questions d'aménagement du territoire, et ce bien plus en amont dans les phases d'élaboration des projets de planification lancées par les autres ministères et les administrations communales; à cet égard, la Chambre de Commerce ne peut que soutenir l'objectif, dans le projet de loi, d'inclure des dispositions qui favorisent la clarification de la gouvernance gouvernementale dans les cas de désaccord entre ministères „sectoriellement“ compétents au sujet de tel ou tel projet d'aménagement; en l'espèce, le ministre du développement durable et des infrastructures serait censé le cas échéant produire un rapport qui donnerait lieu au final à une décision prise en Conseil de gouvernement;
- en supprimant, dans la mesure où la nouvelle gouvernance y relative l'impose, le comité interministériel de l'aménagement du territoire; le rôle du Conseil supérieur pour l'aménagement du territoire est ainsi consacré, affirmé et renforcé.

### **Le programme directeur**

Le chapitre 2 de la loi en vigueur concernant l'aménagement du territoire porte sur la définition de l'instrument principal en la matière, c'est-à-dire le programme directeur. Ce dernier constitue le cadre de référence pour l'ensemble des mesures de planification du département de l'aménagement du territoire (DATer).

La Chambre de Commerce salue que les dispositions du projet de loi élargissent les champs d'action du programme directeur, en cohérence avec les dispositions relatives aux objectifs et aux moyens de l'aménagement du territoire. Cela s'opère notamment par la suppression de termes de définition trop restrictifs. Par ailleurs, les dispositions du chapitre 2 du projet de loi précisent la procédure d'élaboration, de modification et d'adaptation du programme directeur, en consacrant notamment le rôle d'un groupe de travail qui assiste le ministre en la matière. La Chambre de Commerce doit néanmoins critiquer la composition de ce groupe de travail, lequel n'inclut que „des représentants des ministères et des administrations de l'Etat“. Du point de vue de la Chambre de Commerce, il est regrettable que des acteurs privés du monde de l'entreprise, voire les chambres professionnelles patronales, ne puissent apporter leur compétence et leur analyse dans l'élaboration de plans de planification, alors que les entreprises sont parmi les principaux agents censés conditionner et, le cas échéant, tirer parti du développement des infrastructures inhérentes aux planifications. Il est clair aux yeux de la Chambre de Commerce que les instruments de planification d'envergure et d'origine nationales (en particulier les plans sectoriels et les POS) doivent indubitablement être prioritaires dans leur application par rapport aux instruments de niveau communal (PAG et PAP). Il n'en est pas moins évident que, dans un souci de mise en cohérence et d'efficacité de mise en œuvre à tous les niveaux d'action, la participation en amont des communes à l'élaboration des plans directeurs de niveau national pourrait être un gage de cohérence et d'efficacité.

Les dispositions du présent projet de loi sont en outre susceptibles d'accélérer les périodes de consultation inhérentes à la procédure d'élaboration, respectivement de modification, du programme, des plans directeurs et des POS. C'est la raison pour laquelle le projet permet de solliciter l'avis du Conseil supérieur d'aménagement du territoire sans prise de position préalable de l'un ou l'autre des acteurs ou organes nationaux. Un délai de 3 mois est défini dans le projet, au-delà duquel la procédure d'élaboration de la planification se poursuit.

La Chambre de Commerce souligne toutefois que, en vue de rendre plus opérant le programme directeur, c'est-à-dire dans une optique de plus d'opérationnalité des instruments de planification obéissant à ce programme, il serait peut-être souhaitable de donner au programme un caractère obligatoire du point de vue réglementaire et donc un statut juridique plus précis. Il est en effet regrettable que l'instrument principal de l'aménagement du territoire n'ait en réalité „aucune portée juridique<sup>10</sup>“. Aussi n'est-il pas illégitime de lier une partie du constat d'inefficacité et, tout du moins

<sup>10</sup> Voir jugement afférent du Tribunal administratif du 4 février 2010.

d'inertie, de la politique d'aménagement du territoire au déficit du programme directeur en termes de valeur juridique et de caractère obligatoire.

### **Renforcement du caractère opérationnel des plans directeurs régionaux et sectoriels**

Comme l'exposé des motifs l'indique, „à l'heure actuelle, trois plans directeurs sectoriels ont été déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. Leur élaboration a pris entre 4 et 6 ans“. Du reste, la Chambre de Commerce souligne qu'on ne parle pas ici des plans dits „primaires“, lesquels ont, d'un point de vue développement économique et développement durable, un caractère bien plus crucial et structurel. Leur mise en œuvre longue et trop lente est, sinon un handicap, du moins un frein pour le développement économique et durable national. De ce point de vue, la Chambre de Commerce accueille favorablement la clarification de la portée juridique des instruments d'aménagement sectoriels et régionaux, selon une hiérarchisation des mesures préconisées par ces instruments, à savoir les prescriptions, les directives et les recommandations. Ladite hiérarchisation, loin de complexifier le cadre juridique, est de nature, selon la Chambre de Commerce, à clarifier les normes et les obligations y afférentes.

### **Amélioration de l'articulation entre les instruments de planification territoriale et les instruments de l'aménagement communal**

La réglementation en matière des plans d'aménagement général (PAG) des communes doit évoluer avec les modifications apportées à la loi relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Le projet de loi sous avis introduit des dispositions qui interdisent des adaptations ou des modifications des plans d'aménagement général de la part des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions d'un projet de plan directeur. En cela, le projet de loi vise à optimiser l'articulation entre plans directeurs et PAG communaux. Mais l'enjeu est également de compléter et de préciser le contenu et la portée des plans directeurs afin de faciliter leur intégration dans la planification communale. Il y a, du point de vue de la Chambre de Commerce, un enjeu très important pour faire de l'articulation entre les instruments de planification un exercice réussi d'intégration des règles afférentes, et non pas un ensemble de points d'opposition légale qui alourdisent les procédures et deviennent des coûts pour les acteurs de l'aménagement territorial et la société luxembourgeoise toute entière.

Dans ce contexte la Chambre de Commerce s'interroge sur un nombre optimal d'instruments de planification territoriale ou communale et demande donc au législateur de se poser la question de l'utilité de tous les instruments, tout du moins de la nécessité d'adopter une terminologie par trop complexe.

### **Clarification de la nature des effets des plans nationaux et des plans locaux**

Concernant le chapitre dédié aux effets des plans de planification élaborés au niveau gouvernemental, les nouvelles dispositions relèvent uniquement d'un changement de titre dudit chapitre, lequel s'intitulerait désormais „Mise en œuvre du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol“. D'après la Chambre de Commerce, cette adaptation apporte une clarification sur la nature des effets que les plans en question sont censés produire et sous-tend une dynamique de la mise en œuvre qui peut paraître faire défaut depuis bien longtemps.

### **Expropriation et indemnisation**

Le chapitre intitulé „Expropriations et indemnisations“ est central dans la Loi. C'est lui qui définit les instruments qui sont censés garantir l'exécution des options de planification qui sont retenues. L'expérience montre toutefois que c'est là l'un des aspects de faiblesse principaux eu égard à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.

Les modifications du présent projet de loi consistent à compléter l'arsenal des outils réglementaires permettant le cas échéant de rendre effectives les options de planification. En l'occurrence, le projet de loi propose de „restructurer“ ce chapitre et ajoute aux procédures d'expropriation (avec le cas échéant des possibles indemnisations) des dispositions relatives à l'exercice par l'Etat d'un droit de préemption, des dispositions rendant possible la constitution de réserves foncières ainsi que des dispo-

sitions encadrant l'exercice de détermination de la valeur foncière. Les instruments ainsi intégrés n'appellent pas d'opposition formelle de la part de la Chambre de Commerce qui, même si elle demeure foncièrement attachée au respect du droit de propriété, a conscience de la nécessité impérieuse, selon la poursuite de l'intérêt général, d'avoir recours à ce type d'instrument.

La Chambre de Commerce pose toutefois la question d'une révision des dispositions relatives à l'expropriation. L'enjeu est pour elle de donner tout son poids et son importance à la fois au principe et au droit de propriété privée ainsi qu'à des instruments qui, dans le respect des principes d'expropriation et d'intérêt général, rendraient possibles des logiques de négociation, respectivement le cas échéant d'échanges de terre entre propriétaires et Etat et communes, tout du moins de juste compensation de l'expropriation. En outre, la Chambre de Commerce souligne son opposition à une utilisation systématique de l'instrument d'expropriation qui, selon elle, doit être réduit à un nombre limité de cas où est engagé de manière claire l'intérêt général. De ce point de vue, elle verrait d'un œil favorable un usage de l'instrument restreint au seul POS, et non pas à un usage généralisé à travers tous les instruments possibles de planification. En effet, le POS, au sens du projet de loi sous rubrique, est „*un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée (...). Il indique les zones et arrête avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés (...)*“. De ce point de vue, la Chambre de Commerce préfère appliquer les instruments d'exécution de la planification relatifs à la définition des droits de propriété en matière foncière à ce seul type d'instrument de plan, compte tenu du fait que c'est également le POS qui comporte le plus de détails et de précision dans la définition des aires d'aménagement.

La Chambre de Commerce ajoute qu'elle est d'autant plus attentive à la question du droit de propriété à travers le présent projet de loi qu'elle a eu l'occasion de fustiger ce qu'elle considère comme une remise en cause de celui-ci à travers son avis du 1er juin 2010 relatif au projet de loi portant sur l'aménagement communal et le développement urbain<sup>11</sup>.

De manière générale, il serait opportun, à l'occasion de la modification de la loi envisagée, de donner au mécanisme du droit de préemption plus de transparence et davantage d'opérationnalité, en commençant par clarifier les usages qui peuvent en être faits selon les acteurs concernés (Etat, communes, Fonds pour le développement du logement et de l'habitat) et selon les objectifs visés en termes de politiques publiques (définition de zones d'activités, de zone de logement, de zone de développement d'infrastructures en tous genres – transport, éducation –, etc.). La Chambre de Commerce constate qu'il n'existe pour l'heure pas d'informations disponibles sur l'exercice effectif du droit de préemption. Il importe de rappeler que le droit de préemption constitue en soi une entorse majeure dans le droit de propriété privée qui, dans le cas où la Loi était finalement modifiée, serait régie par celle-ci ainsi que la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Il incombe dans ces conditions au législateur de garder une vue d'ensemble lucide, réaliste et pragmatique pour faire le cas échéant de ce possible instrument d'exécution des options de planification un outil opérant et efficace.

La Chambre de Commerce voit l'intérêt pour la puissance publique de constituer des réserves foncières en vue de planifier le cas échéant des aires d'aménagement et, également, pour être en capacité de proposer et de procéder à des échanges de terre vis-à-vis de propriétaires selon une logique d'intérêt général et dans le souci de ne pas léser les acteurs privés. Dans cette visée, il est primordial que la constitution de ces réserves s'opère de façon très équilibrée en raison des risques qu'elle fait peser en termes de dynamique potentiellement excessive des prix immobiliers et en termes également d'obstacles à l'initiative privée de construction de logement ou de développement de nouvelles activités de la part des entrepreneurs, en particulier quand il est avéré que les projets privés en question sont conformes aux principes de développement durable et vont dans l'intérêt du développement national.

<sup>11</sup> Concernant la problématique du logement, la Chambre de Commerce considère, s'agissant du projet de loi sur l'aménagement communal, que „*les nouvelles dispositions qui visent les cessions de fonds à la commune (...) constituent une interprétation excessive de l'article 16 de la Constitution selon lequel „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et dans la mesure établis par la loi“. [Elle] estime particulièrement injustifié et potentiellement excessif, le principe d'une indemnisation compensatoire due par les particuliers aux communes, censée intervenir lorsque la cession est inférieure ou égale au quart de la surface totale d'un plan d'aménagement particulier (...)*“.

### Recentrage des missions des organes d'aménagement du territoire

Il est à noter que le comité interministériel qui assiste le ministre en charge des questions d'aménagement du territoire est supprimé à travers l'abrogation de l'article 24 de la Loi. Cette disposition donne au Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire toute la responsabilité de conseiller et d'aviser le ministre du développement durable et des infrastructures.

La Chambre de Commerce voit dans cette disposition deux avantages que sont d'abord une restructuration de la gouvernance de l'aménagement du territoire en raison de l'apparition d'un „super ministère“ regroupant les prérogatives d'aménagement du territoire, de fourniture des infrastructures ou liées à l'environnement et rendant de fait inutiles ou plus inefficients des organes de nature interministérielles, certes utiles dans le cadre de la précédente structure gouvernementale, mais qui n'ont plus véritablement raison d'être<sup>12</sup>.

Deuxièmement, le recentrage ainsi opéré des missions de conseil en matière d'aménagement du territoire autour du seul Conseil supérieur, ajouté au travail de coopération entre Ministre et groupe de travail relativement à l'élaboration des projets de programmes complémentaires et autres plans nationaux, rend également possible les améliorations par ailleurs additionnelles en matière de simplification et d'efficacité procédurale.

S'agissant enfin du caractère optimal des politiques d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce est convaincue qu'au-delà des dispositions législatives avancées dans le présent projet de loi, il incombe au Gouvernement et aux acteurs économiques du pays d'envisager l'aménagement du territoire sous le prisme désormais incontournable du développement durable, les deux notions étant en vérité pour ainsi dire totalement complémentaires. A cet égard, il importe pour les parties prenantes de ce type de politique de se doter des outils nécessaires pour construire, vu les dimensions coûteuses, structurelles et structurantes de la thématique, une véritable vision du développement du pays, c'est-à-dire à long terme et qui permette de décliner ce développement en objectifs et en actions clairs. De ce point de vue, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter le Gouvernement et les forces vives de la nation à s'imprégner d'une véritable culture prospective, sans laquelle, par défaut d'anticipation des futurs imaginables, souhaitables et en définitive possibles, il leur sera difficile de prendre les bonnes décisions d'actions présentes concrètes vitales pour le Grand-Duché.

\*

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

La Chambre de Commerce n'entend pas commenter tous les articles du présent projet de loi. Pour l'essentiel, elle rejoint les commentaires formulés par le Conseil supérieur pour l'aménagement du territoire. Elle se limitera à ceux qui, à ses yeux, ont un intérêt crucial eu égard aux considérations d'intérêt économique général.

#### *Concernant les articles 2 et 3*

Deux éléments apparaissent à l'article 2 du projet de loi sous avis. Le premier a trait à clarifier et préciser la mission de coordination qui incombe à l'aménagement du territoire, et ce par l'introduction de la disposition suivante: „l'aménagement du territoire contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et communale, (...) (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale (...)“. La Chambre de Commerce est favorable à une telle disposition qui vise à définir et préciser l'envergure et l'échelle des projets et politiques publiques dont le ministre est en charge. Elle souligne en particulier la pertinence à prendre la mesure de la nécessité d'inclure objectivement la dimension transfrontalière et interrégionale dans le champ d'action de la loi remaniée sur l'aménagement du territoire. En la matière, en effet, il incombe aux pouvoirs publics de construire une vision de l'organisation spatiale du territoire et, compte tenu de l'évolution du développement du Grand-Duché depuis plus de vingt ans. Il est un fait que l'échelle de la Grande Région est devenue incontournable et structurante du développement national, notamment eu égard aux questions de mise

<sup>12</sup> Aux termes du programme gouvernemental, la politique d'aménagement du territoire devient la prérogative du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Dans la structure ministérielle de l'ancien gouvernement (2004-2009), elle appartenait au Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

en place et de développement des infrastructures, surtout les infrastructures physiques et matérielles (voir les problématiques de planification, en particulier d'ouvrages de transport et liés à la mobilité des acteurs économiques).

Le second élément consiste en l'insertion à la fin de l'article 1er de la loi de 1999 de la disposition suivante: „(e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales“. Cette disposition correspond à la mise en conformité de la législation encadrant l'aménagement du territoire avec les exigences en matière environnementale qui découlent des dernières réglementations en la matière (loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement transposant la directive 2001/42/CE afférente). La Chambre de Commerce ne peut que prendre acte de cette prise en compte nécessaire qui inscrit le projet de loi sous avis dans une logique de développement durable à travers sa dimension environnementale.

Dans la même veine que précédemment souligné, l'article 3 met en exergue l'exigence introduite au paragraphe 2 d'inscrire la politique publique d'aménagement du territoire dans une „envergure intercommunale, régionale, nationale ou encore transfrontalière“. Il faut également, aux yeux de la Chambre de Commerce, souligner que l'adjectif de la disposition réglementaire précitée rappelle la réforme territoriale mise en œuvre relativement à la fusion des communes et au nouveau cadre de l'intercommunalité.

#### *Concernant l'article 6*

Cet article précise en particulier la procédure d'élaboration et d'adoption du programme directeur. Ladite procédure est revue dans une optique de simplification administrative dont la Chambre de Commerce ne peut que se féliciter.

La Chambre de Commerce note l'intervention nouvelle d'un groupe de travail qui collabore à l'élaboration du projet de programme directeur (et aux compléments éventuels le cas échéant) ainsi que l'introduction de dispositions relatives à l'intervention du Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire qui rend des avis dans des délais fixés par la loi, en l'occurrence trois mois. De ce point de vue, les dispositions du présent projet de loi vont dans le sens d'une simplification et d'une clarification de la procédure de conception du programme directeur, avec un raccourcissement des délais qu'on ne peut que saluer. La Chambre de Commerce note que la procédure définie à l'article 6 du projet de loi sous avis implique des rôles très clairs des acteurs de l'élaboration et de l'adoption du programme directeur. Il serait néanmoins appréciable de clarifier les modalités de formation du groupe de travail qui assiste le ministre dans la définition des documents de programmation territoriale autrement qu'en indiquant simplement la composition de ce groupe par règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce rappelle ici son attachement à voir participer dans ce type de groupe de travail des acteurs privés, voire des chambres professionnelles patronales ainsi que des représentants des communes, et ce dans un souci de mise en cohérence en amont des instruments de planification qui soit garant à la fois du respect de la primauté des instruments nationaux sur les instruments communaux ainsi que de la prise en compte des préoccupations communales relatives aux questions d'aménagement des communes.

#### *Concernant l'article 8*

L'article 8 corrige un oubli de la loi de 1999, à savoir qu'il précise à juste titre que plans directeurs et plans d'occupation du sol sont tous deux des instruments qui, ayant chacun une existence propre (notion d'autonomie), rendent opérationnels et effectifs le programme directeur. Comme cela est indiqué dans le commentaire des articles, „cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relatives aux plans d'occupation du sol“.

#### *Concernant les articles 9 à 12*

Il s'agit dans les articles précités de préciser et de compléter les procédures d'élaboration des plans directeurs (régionaux et sectoriels). La Chambre de Commerce ne s'oppose pas aux dispositions telles qu'elles apparaissent dans le projet de loi. Elle note que ces dernières sont semblables à celles du programme directeur (collaboration avec le ministre d'un groupe de travail, soumission pour avis auprès du Conseil supérieur, transmission aux communes, fixation de délais).

La Chambre de Commerce souligne du reste l'instauration à l'article 8 de la loi de 1999, par l'insertion d'un nouveau paragraphe 7, d'une commission de suivi de chaque plan, en charge de la surveillance

de la mise en œuvre desdits plans. Cette problématique étant au cœur des préoccupations de la Chambre de Commerce, celle-ci ne peut qu'approuver ce type de disposition.

De surcroît, la Chambre de Commerce apprécie que soit introduite, à l'article 10 de la loi de 1999, une distinction entre la procédure de révision et celle de modification ponctuelle des plans directeurs. La logique de simplification des procédures dans le cas de changements mineurs des plans ne peut, du point de vue de la Chambre de Commerce, qu'être bénéfique à la mise en œuvre concrète de ces plans. C'est du moins ce qu'illustre l'expérience de 10 ans d'aménagement du territoire.

L'introduction, enfin, de dispositions qui interdisent des adaptations ou des modifications des plans d'aménagement général de la part des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions d'un projet de plan directeur est à saluer. Il est en effet essentiel, compte tenu de la taille géographique du Luxembourg et de la gouvernance nationale (prise de décision publique répartie entre Etat et communes), que les plans élaborés à l'échelle étatique (régionaux, sectoriels, d'occupation du sol) demeurent prioritaires dans leur „applicabilité“. Ce sont les plans élaborés au niveau communal qui doivent se conformer aux plans d'envergure „nationale“, et non l'inverse.

En la matière, la Chambre de Commerce veut énoncer des arguments auxquels elle adhère facilement. Elle cite volontiers le passage suivant de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) du 9 juin 2010 portant sur le présent projet de loi: „*la coopération dans le domaine du développement spatial ne devrait pas être une voie à sens unique. Si l'Etat veut participer davantage aux décisions prises au niveau communal, il paraît légitime que le secteur communal, quant à lui, soit impliqué plus directement dans le processus d'élaboration des différents plans appelés à mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire*“. De même, la Chambre de Commerce tient à rappeler les arguments suivants du Conseil d'Etat: „*selon l'article 107 de la Constitution, il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune, tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne devant normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels (Cour administrative 22 mars 2007, 22256C). Celles-ci restent dès lors en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal. Si le contrôle que le ministre de tutelle peut exercer sur les actes pris par les communes doit dès lors se limiter en principe à un contrôle de légalité, la jurisprudence administrative admet pourtant qu'il peut comprendre un contrôle d'opportunité dans la mesure où l'aménagement communal s'inscrit dans l'aménagement général du territoire dont la compétence demeure acquise à l'Etat, et qu'il y a dès lors lieu de considérer la matière en question comme rentrant dans la notion de tâche dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales dans le sens de la Charte européenne de l'autonomie locale*“<sup>13</sup>.

#### *Concernant les articles 19 et 20*

L'article 19 du projet de loi sous avis définit la poursuite de l'expropriation. De plus, il est introduit dans la Loi un article 20-1 qui institue un droit de préemption au profit de l'Etat qui aide à atteindre les objectifs des plans directeurs et des plans d'occupation du sol. La Chambre de Commerce souligne que ces dispositions sont les mêmes que celles retenues dans la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Elles n'appellent par conséquent pas de commentaire particulier, si ce n'est que l'exercice de l'expropriation exige, dans un Etat de droit tel que le Grand-Duché de Luxembourg, également celui de la préemption. En cela, le projet de loi apporte une amélioration du cadre juridique national, mais le législateur doit s'assurer que le droit de préemption soit utilisé de manière équilibrée comme argumenté supra.

#### *Concernant l'article 21*

Il est inséré un article 20-2 dans la Loi qui donne possibilité aux projets de planification d'aménagement élaborés au niveau gouvernemental de „*prévoir des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci*“.

<sup>13</sup> Voir avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 portant sur 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.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, „la possibilité de constituer des réserves foncières peut également être trouvée dans la législation luxembourgeoise, à savoir:

- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui dispose dans son article 48: „Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, la conservation de la nature et des ressources naturelles ainsi que l'aménagement général du territoire, les communes, après délibération du conseil communal, et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat institué au chapitre 6 de la présente loi, sur décision de son comité-directeur, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir à la construction de logements à coût modéré.“
- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain consacre dans son chapitre 4 une section aux réserves foncières. 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.“

Ce type de disposition est en phase avec l'idée défendue par la Chambre de Commerce à la fois de construire une vision et une stratégie en matière de planification à long terme des aménagements du territoire et de disposer d'un instrument de mise en œuvre, pour le futur, des plans directeurs et des POS. Il est également conforme à l'esprit et aux objectifs du projet de plan sectoriel „Zones d'activité économique“.

La Chambre de Commerce note que, dans le cadre du nouvel article 20-2 de la Loi, c'est le ministre de l'Intérieur qui peut être chargé par le Gouvernement en Conseil de déclencher la procédure prévue dans la loi du 19 juillet 2004 précitée. Certes, les dispositions afférentes paraissent de fait assurer une certaine cohérence entre les lois de 1999 et de 2004, lesquelles encadrent stricto sensu toutes les formes d'aménagement et de planification, aux niveaux national et communal. Toutefois, ces mêmes dispositions mettent en lumière l'exigence, pour mener à bien toute politique d'aménagement du territoire, de faire fonctionner, le cas échéant travailler et faire coopérer les ministres chargés respectivement de l'aménagement du territoire (national) et de l'aménagement des communes. Dans le cas précis des dispositions de l'article 21 du présent projet de loi, c'est le ministre de l'Intérieur et de la Grande Région, et non celui du Développement durable et des Infrastructures, qui est comptable des mesures de mise en œuvre des réserves foncières, respectivement des zones de développement et des zones à restructurer. La Chambre de Commerce s'interroge sur les possibles questions de mise en cohérence des travaux conduits à cet égard par les deux administrations ministérielles, sans exclure que des litiges ne puissent découler directement du cadre législatif ainsi mis en œuvre. Cet argument n'est d'ailleurs pas sans rappeler ceux déjà développés par le Conseil d'Etat: „le Conseil d'Etat avait déjà suggéré de suivre l'exemple du législateur belge et de 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 (doc. parl. No 4486). Or le législateur n'a pas voulu s'engager dans cette voie, et il a maintenu des lois distinctes pour l'aménagement du territoire (loi du 21 mai 1999), pour l'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004) et pour la protection de la nature et des ressources naturelles (loi modifiée du 19 janvier 2004)“<sup>14</sup>.

#### Concernant l'article 23

L'article 23 du projet de loi sous avis dispose que, „pour la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan (...), il n'est pas tenu compte (...) des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble (...)“. La Chambre de Commerce est consciente que la définition, dans des plans d'aménagement, de zones prioritaires pour développer telle ou telle activité fait courir des risques bien réels et significatifs de spéculation foncière. Car la planification par l'Etat peut conduire certains propriétaires à réclamer des prix supérieurs à ce qu'ils devraient être selon un fonctionnement „normal“ du marché immobilier, „en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir des terrains“ (voir commentaire des articles).

Le projet de loi sous avis introduit une disposition à l'article 23 à même de neutraliser les effets à la hausse ou à la baisse sur la valeur des terrains. Comme l'indique le commentaire des articles, la disposition est similaire à celle introduite par l'article L13-15 du code français de l'expropriation pour

<sup>14</sup> Idem.

cause d'utilité publique. Selon celle-ci, il n'est pas tenu compte, pour fixer la valeur d'un immeuble exproprié, des changements de valeur se produisant depuis le dépôt d'un projet de planification gouvernemental auprès de la commune de la situation de l'immeuble concerné<sup>15</sup>. La Chambre de Commerce peut appuyer ce type de disposition.

*Concernant les articles 25 et 26*

A travers ces articles sont ajoutées des dispositions relatives à l'„évaluation environnementale stratégique“, conformément aux obligations portées par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Consciente des impératifs de développement durable, qui incluent notamment une dimension environnementale qu'il importe désormais de prendre en compte dans l'élaboration et l'amélioration des réglementations, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver le principe de l'insertion desdites dispositions. A condition toutefois, d'abord que l'évaluation environnementale stratégique s'opère sur des bases méthodologiques pertinentes, et, ensuite, que les dispositions ne fassent pas courir le risque d'un surcoût procédural et administratif qu'entraînerait l'obligation d'évaluer tous les plans à l'aune des exigences „environnementales“. Que se passerait-il en effet s'il s'avérait obligatoire de conduire des études d'évaluation concernant le programme directeur d'aménagement du territoire, les plans directeurs sectoriels, les plans d'aménagement général et particulier? En la matière, donc, c'est le pragmatisme qui doit l'emporter et la simplicité qui doit inspirer le législateur.

L'article 26 dispose en outre que ladite évaluation a lieu parallèlement à une consultation des communes concernées par le projet de plan ou de programme. Cette procédure retient les faveurs de la Chambre de Commerce dans la mesure où elle va dans le sens d'un raccourcissement des délais en la matière et, partant, d'une simplification d'ordre procédural.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre remarque à formuler.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

---

<sup>15</sup> Si le changement a été provoqué par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ou par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols, soit encore par la réalisation de travaux publics dans l'enceinte du plan en question dans les 3 ans précédant la procédure de consultation dudit plan (rappel dans le commentaire des articles).

