



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

RM/vg

### Commission du Développement durable

#### Procès-verbal de la réunion du 03 mai 2012

##### ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire  
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth  
- Continuation des travaux
2. Divers

\*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Serge Urbany,

M. Gilles Roth, Rapporteur du projet de loi 6124,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Isabelle Didier, M. Romain Diederich, M. Dawid Gawlik, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

\*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

\*

- 1. 6124 Projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire**

Les membres de la Commission du Développement durable poursuivent l'examen des articles du projet de loi sous rubrique.

### **Article 22 initial**

Par le biais de cet article 22, les auteurs du projet de loi ont, dans un souci de cohérence de lecture, créé un nouvel article 21-1, qui reprend intégralement le libellé de l'ancien article 22 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

**Art. 22.**– *L'ancien article 22 est intégralement repris sous un nouvel intitulé article 21-2.*

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité du changement de numéro de l'article 22 de la loi de 1999 et, plutôt que de modifier celui-ci, il propose de réserver le numéro 22-1 au nouvel article qu'il est proposé d'insérer dans cette loi. L'article 22 du projet gouvernemental est dès lors à supprimer. La commission parlementaire décide de suivre cette suggestion.

### **Article 23 initial**

L'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels ou des plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, situés en dehors du périmètre d'agglomération et nécessaires pour la réalisation d'un grand projet d'infrastructure, gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains, faute de quoi le projet étatique ne pourra être réalisé. Pour éviter ce genre de comportement, l'article sous rubrique prévoit d'insérer dans la loi précitée de 1999 une disposition qui neutralise les éventuelles évolutions des prix immobiliers dues à l'annonce de projets d'infrastructures publiques ou d'aménagement public, susceptibles de changer l'affectation voire la valeur des terrains impliqués ou adjacents.

Dans sa version initiale, l'article sous rubrique, qui s'inspire de la législation française en la matière<sup>1</sup>, stipule que, dans le cadre d'une procédure d'expropriation, 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 auprès de la commune où se situe 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 situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

A noter que cette disposition prévoit 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. Elle est également nécessaire afin d'éviter que par la suite de travaux effectués en prévision d'un plan, alors que celui-ci est en cours d'élaboration, afin d'en accélérer par après la mise en

---

<sup>1</sup> Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique, repris en annexe 1 du présent procès-verbal.

œuvre, les terrains concernés ne deviennent l'objet de spéculation. Comme la période d'élaboration de ces plans dure rarement moins de trois ans, les auteurs du projet de loi ont jugé nécessaire de retenir dans cette disposition un délai de trois ans. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

**Art. 23.**– *Il est inséré un nouvel article sous l'article 22, libellé comme suit:*

*„Pour la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel, d'un plan directeur régional ou d'un plan d'occupation du sol, quelle que soit la nature de l'immeuble, il n'est pas tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués:*

- *par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;*
- *par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols; 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 situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.“*

Dans son avis du 5 août 2011, la Chambre des Métiers, si elle est d'avis que le modèle de détermination de la valeur d'un bien exproprié proposé par les auteurs du projet de loi semble plausible en théorie, exprime pourtant des craintes quant aux difficultés pratiques d'évaluation des changements de valeurs probablement toujours imputables pour partie à l'évolution générale des prix immobiliers et pour partie à l'effet spécifique de l'annonce du projet public.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'approche proposée par les auteurs. Il partage pourtant les craintes de la Chambre des Métiers. Il se demande encore si la disposition projetée a bien sa place dans la loi sur l'aménagement du territoire ou s'il ne serait pas préférable d'insérer celle-ci dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de lui assurer un effet général, tout en examinant l'intérêt d'y renvoyer dans la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, la Haute Corporation est en effet d'avis qu'il faut éviter des solutions « à la carte » dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi. Le Conseil d'Etat se réserve dès lors de refuser la dispense du second vote constitutionnel en attendant que les auteurs du projet apportent une réponse satisfaisante à la question évoquée. Pour le surplus, il recommande de se tenir au plus près au texte de référence français. Comme comportant la modification d'une loi autre que celle visée par les modifications qui précèdent, l'article en question aura sa place en fin de dispositif du projet de loi.

Après avoir pris connaissance des remarques émises par le Conseil d'Etat, les membres de la commission parlementaire décident de faire droit à son opposition formelle et d'insérer une disposition globale dans les lois du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il convient d'inclure les communes en tant que bénéficiaires de la disposition relative à la neutralisation de la valeur d'un terrain. Certains membres de la Commission sont en effet d'avis que les administrations communales doivent elles aussi pouvoir neutraliser les effets de leurs décisions sur la valeur d'un terrain.

D'une manière générale, Monsieur le Ministre se déclare contre l'inclusion des communes dans cette disposition. Son argumentation se base sur les points suivants :

- son rôle, ainsi que celui de la loi en projet, est de s'assurer que l'Etat ait à sa disposition tous les instruments nécessaires pour mener à bien une politique cohérente au niveau de l'aménagement du territoire et réaliser ainsi de grands projets d'utilité publique. Il est d'avis que l'aménagement communal n'entre pas dans ces considérations ;
- ladite disposition représente d'ores et déjà une forte restriction du droit de propriété privée et doit par conséquent être encadrée et limitée autant que faire se peut ;
- au cas où il serait décidé de faire bénéficier les communes de cette disposition, il faudrait se poser la question supplémentaire d'en faire bénéficier encore d'autres acteurs. En effet, Monsieur le Ministre rappelle que l'article 2 de la loi précitée du 15 mars 1979 prévoit que l'expropriation peut s'opérer à la demande, non seulement de l'Etat et des communes, mais également à la demande d'établissements publics ou de particuliers. Or, il émet de très vives réserves sur ce point.

Au cours de l'échange de vues subséquent à la prise de position de Monsieur le Ministre, deux points sont discutés :

1. le premier point est celui de la procédure relative à l'expropriation et à la neutralisation de la valeur d'un terrain dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol : est-ce que, dans ces deux cas, seul l'Etat pourra bénéficier de ces dispositions ou, au contraire, les communes pourront, elles aussi, en bénéficier ?
2. le second point est celui de l'éventuelle généralisation de la disposition à d'autres instruments. Les membres de la Commission se demandent si la disposition sur la neutralisation de la valeur d'un terrain devrait s'appliquer non seulement aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol, mais également à toute autre décision émanant d'une autorité publique, comme par exemple les plans d'aménagement général communaux.

En ce qui concerne le premier point, les membres de la Commission du Développement durable sont plutôt d'avis qu'il faudrait faire bénéficier les acteurs locaux de cet instrument. Sur base de l'exemple du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », ils font en effet la distinction entre les zones d'activités économiques à caractère national et les zones d'activités économiques à caractère régional. Ainsi, s'il était décidé que les communes ne pourront pas bénéficier de la disposition relative à la neutralisation de la valeur d'un terrain dans ce contexte, il serait instauré une inégalité criante entre l'Etat et les communes qui, par la force des choses, seraient amenées à payer un prix sensiblement plus élevé pour un terrain comparable. En outre, il est rappelé que le Conseil d'Etat a, dans son avis précité du 16 septembre 2011, justement argué du fait que la disposition projetée aurait intérêt à être insérée dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de lui assurer un effet général. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, la Haute Corporation est en effet d'avis qu'il faut éviter des solutions « à la carte » dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi. Pour finir, le Conseil d'Etat recommande de se tenir au plus près au texte de référence français, qui est un texte très général impliquant également l'aménagement communal.

En ce qui concerne le second point, certains intervenants sont d'avis que la généralisation de la disposition dans le cadre de la révision des plans d'aménagement général serait d'une aide précieuse pour les communes. Ces dernières pourraient ainsi négocier plus aisément

avec les propriétaires de terrains qu'elles souhaitent acquérir. D'autre part, le fait de pouvoir bénéficier de ladite disposition serait, pour les responsables locaux, une incitation à une modification plus réfléchie de leur PAG et à une meilleure planification sur le long terme.

Outre le fait que les responsables gouvernementaux n'écartent pas le risque d'éventuels abus dans le chef de certaines communes, ils font également valoir qu'il existe une différence fondamentale entre un PAG, qui est un instrument de planification purement locale, et des instruments tels les plans directeurs sectoriels ou les plans d'occupation du sol, qui ont une utilité nationale. Ainsi, si Monsieur le Ministre peut se déclarer d'accord avec l'inclusion des communes dans le bénéfice de la disposition relative à la neutralisation de la valeur d'un terrain dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il répète son désaccord pour ce qui est de la généralisation de la disposition aux PAG communaux. Selon lui, cette généralisation n'a pas sa place dans le texte de la loi en projet. En outre, il informe que ce point n'a pas été discuté en Conseil de Gouvernement. Or, il s'agit d'une question politique qui dépasse largement le cadre du projet de loi 6124.

Dans un souci de compromis et afin de ne pas bloquer l'évacuation du projet de loi sous rubrique, il est finalement décidé de donner les mêmes droits à l'Etat et aux communes pour ce qui concerne la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Sur proposition de Monsieur le Rapporteur, cette décision sera à entériner par l'ajout d'un article supplémentaire au projet de loi sous rubrique, article qui aura pour objet de modifier l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999, lequel se lira dorénavant comme suit :

1. **L'Etat et les communes en ce qui concerne leur territoire sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation ~~des plans directeurs régionaux,~~ des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles ~~8,~~ 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.**
2. *L'expropriation est poursuivie conformément à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles ~~8,~~ 9 et 14 de la présente loi.*
3. *Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.*
4. *Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.*

En contrepartie, il est, à ce stade, retenu de ne pas donner suite à la proposition de généraliser la disposition aux autres décisions émanant d'une autorité communale, comme par exemple les plans d'aménagement général.

Cette discussion politique plus fondamentale pourrait avoir lieu une fois que le projet de loi sous rubrique aura été évacué.

\*

Les membres de la Commission discutent ensuite de la proposition de texte élaborée par les représentants du Ministère et reprise en annexe 2 du présent procès-verbal :

- la suggestion de Monsieur le Rapporteur d'intervertir, pour des raisons de chronologie, les premier et second alinéas n'est pas retenue ;
- en ce qui concerne le libellé du 1<sup>er</sup> alinéa, les membres de la Commission, après avoir rappelé que le Conseil d'Etat avait recommandé de s'inspirer du texte de référence français, constatent que la version initiale du texte en était plus proche que la version actuelle proposée par le Ministère. Ils se demandent donc pour quelles raisons le texte initial n'a pas été conservé.  
Monsieur le Ministre fait valoir, d'une part, que la rédaction du texte a été guidée par un souci de simplicité et de sécurité juridique, notamment le souci d'avoir une date certaine, et d'autre part, qu'il a été constaté que le texte français ne pouvait bien évidemment pas être recopié textuellement, mais devait être adapté à la situation luxembourgeoise.  
Suite à un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire demandent à Monsieur le Rapporteur et aux représentants gouvernementaux de retravailler la proposition de texte, afin de se tenir au plus près du texte français. Ils leur demandent en outre d'argumenter chacune des éventuelles déviations au texte de référence ;
- pour ce qui est de l'alinéa 2, Monsieur le Rapporteur propose un nouveau libellé, qui clarifierait l'existence de deux types de situation en utilisant des tirets :

*Les biens à exproprier sont estimés en prenant en considération la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial :*

- *soit de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire,*
- *soit de la décision de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.*

Cette proposition est retenue ;

- en ce qui concerne l'alinéa 3, le texte ne soulève pas d'objections ;
- suite à un bref échange de vues relatif au rôle que joue, sur la valeur du bien à exproprier, l'éventuelle pollution du terrain et sur l'implication afférente du principe du pollueur-payeur, la proposition d'un membre de la commission parlementaire d'ajouter un alinéa supplémentaire afin de tenir compte des obligations éventuelles en la matière du propriétaire du terrain n'est pas retenue au motif qu'une loi idoine existe d'ores et déjà pour traiter de cette problématique.

## **2. Divers**

La commission parlementaire accepte unanimement une modification purement technique apportée au libellé du rapport relatif au projet de loi 6430 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, rapport qui a été adopté le 2 mai dernier. Ainsi, la première phrase dudit rapport se lira dorénavant comme suit : « Le projet de

loi sous rubrique est le résultat de la fusion de cinq projets de loi, à savoir les projets de loi 6346, 6347, 6348, 6349 et 6351 ».

Les prochaines réunions auront respectivement lieu les 16 et 21 mai 2012.

Luxembourg, le 15 mai 2012

La secrétaire,  
Rachel Moris

Le Président,  
Fernand Boden

## Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

- ▶ Partie législative
  - ▶ TITRE Ier : Règles générales
    - ▶ CHAPITRE III : Fixation et paiement des indemnités
      - ▶ Section 3 : Fixation des indemnités.

### Article L13-15

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19 (V)

I - Les biens sont estimés à la date de la décision de première instance ; toutefois, et sous réserve de l'application des dispositions du II du présent article, sera seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique ou, dans le cas des projets ou programmes soumis au débat public prévu par l'article L. 121-8 du code de l'environnement ou par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, au jour de la mise à disposition du public du dossier de ce débat. Il est tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation des biens à la même date, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive.

Quelle que soit la nature des biens, il ne pourra être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis cette date de référence, s'ils ont été provoqués :

par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;

par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ;

par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique, de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble.

II-1° La qualification de terrains à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique sont, quelle que soit leur utilisation, tout à la fois :

a) Effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone ;

b) Situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou bien, en l'absence d'un tel document, situés soit dans une partie actuellement urbanisée d'une commune, soit dans une partie de commune désignée conjointement comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme.

Les terrains qui, à l'une des dates indiquées ci-dessus, ne répondent pas à ces conditions sont évalués en fonction de leur seul usage effectif, conformément au paragraphe I du présent article.

2° Les possibilités de construction à retenir pour l'évaluation des terrains à bâtir ainsi qualifiés conformément au 1° ci-dessus ne peuvent excéder celles qui résultent du plafond légal de densité.

L'évaluation des terrains à bâtir tient compte des possibilités légales et effectives de construction qui existaient à l'une ou l'autre des dates de référence prévues au 1° ci-dessus, de la capacité des équipements susvisés, des servitudes affectant l'utilisation des sols et notamment des servitudes de utilité publique, y compris les restrictions administratives au droit de construire, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive ;

3° Lorsqu'il s'agit de l'expropriation d'une installation sportive visée par la loi n° 2156 du 26 mai 1941, relative au recensement, à la protection et à l'utilisation des locaux et terrains de sports, des bassins de natation et des piscines, ainsi qu'il est dit à l'article 4 de ladite loi modifié par l'article 19 de la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport, " l'indemnité d'expropriation doit être fixée en tenant compte exclusivement de la destination sportive de l'immeuble et des installations qu'il comporte. "

4° Lorsqu'il s'agit de l'expropriation d'un terrain réservé par un plan d'occupation des sols au sens du 8° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, le terrain est considéré, pour son évaluation, comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé ; la date de référence prévue ci-dessus est alors celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation



des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé l'emplacement réservé.

III.-La valeur d'un fonds de commerce portant sur l'exploitation d'un établissement aux fins d'hébergement est estimée en prenant en compte la réalité de la gestion hôtelière de l'établissement et est réduite, le cas échéant, du montant estimé des travaux nécessaires pour assurer la sécurité ou la salubrité des locaux tels que résultant notamment de l'exécution des mesures de police prescrites au propriétaire ou à l'exploitant ainsi que de celui des frais de relogement dus en application des articles L. 521-1 à L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation.

Cite:

Loi n°75-988 du 29 octobre 1975  
LOI n°2010-597 du 3 juin 2010 - art. 3  
CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE. - art. L11-1  
CODE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE. - art. L11-3  
Code de l'environnement - art. L121-8  
Code de l'urbanisme - art. L111-1-3  
Code de l'urbanisme - art. L123-1  
Loi n°1941-05-26. du 26 mai 1941

Cité par:

Loi du 15 juin 1906 - art. 12 bis (VT)  
Loi n°60-808 du 5 août 1960 - art. 15 (Ab)  
Loi n°60-808 du 5 août 1960 - art. 15 (M)  
Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 - art. 7-4 (Ab)  
Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 - art. 54 (Ab)  
Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 155 (VT)  
Code des transports - art. L6353-2 (V)  
Code de l'énergie - art. L323-10 (VD)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (MMN)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (MMN)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (V)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (V)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 septies (V)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (M)  
CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 151 sexies (V)  
Code de l'environnement - art. L515-11 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L111-11 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L123-9 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L123-9 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L123-9 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L123-9 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L142-5 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L142-5 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L142-5 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L142-5 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L142-6 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L142-6 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L142-6 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L213-14 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-14 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L213-4 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-4 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-4 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-4 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-4 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L213-4 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L213-5 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-5 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L213-6 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-6 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L213-6 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L230-3 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L230-3 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L230-3 (V)  
Code de l'urbanisme - art. L311-2 (M)  
Code de l'urbanisme - art. L314-6 (V)  
Code du tourisme. - art. L342-25 (V)  
Code général des impôts, CGI. - art. 151 septies (VD)  
Code général des impôts, CGI. - art. 151 sexies (V)  
Code général des impôts, CGI. - art. 151 sexies (V)

Code rural - art. L123-3 (M)  
Code rural - art. L123-3 (V)  
Code rural - art. L123-4 (M)  
Code rural - art. L123-4 (V)  
Code rural - art. L123-4-1 (V)  
Code rural - art. L144-2 (V)  
Code rural ancien - art. 20 (Ab)

# Nouveau projet de texte concernant l'expropriation

## Projet de texte :

Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« Quelle que soit la nature du bien immeuble, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications respectivement par les modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans directeurs sectoriels ou plans d'occupation du sol pour les biens immeubles se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné.

Pour la détermination de la valeur du bien immeuble à exproprier, est seul pris en considération la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément aux articles 9 et 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale des prix des terrains. »

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, dont le texte actuel formera le paragraphe 1<sup>er</sup>, il est ajouté un paragraphe 2 rédigé comme suit :

[idem]

### Exposé des motifs :

Les réaffectations de terrains ou ensembles de terrains suscitent des spéculations foncières dès que les projets sont connus. L'enrichissement indu des propriétaires immobiliers en est la conséquence et oblige non seulement l'Etat qui promeut le projet d'aménagement et d'utilité publique à payer des prix surfaits.

En fait, l'Etat peut être amené à devoir acquérir des terrains pour la mise en œuvre des différents plans directeurs sectoriels ou plans d'occupation du sol. Il se peut que certains terrains, situés notamment en dehors du périmètre d'agglomération et nécessaires pour la réalisation p.ex. d'un tracé pour une voie de chemin de fer ou d'une zone d'activité économique à caractère national ou régional ou encore d'un projet d'envergure destiné à l'habitat, gagnent en valeur du seul fait de la planification étatique. Dans pareil cas, certains propriétaires peuvent être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité absolue pour l'Etat d'acquérir ces terrains, faute de quoi le projet étatique ne pourra être réalisé.

Il y a donc lieu de prévoir la mise en place d'un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol ou de prescriptions d'un plan directeur sectoriel. Il s'agit d'un instrument comportant 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, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d'agglomération, par l'entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol.

### Commentaire :

Le projet de texte est basé sur le texte français et reflète en particulier l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien immeuble à exproprier, à la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins de ces instruments de planification tels qu'ils découlent de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

1) Le but de se référer à la date de la publication au Mémorial est double. D'un côté, dans un souci de sécurité juridique, il s'agit d'avoir une date certaine. Cette date de publication diffère pour les deux types de plans. En ce qui concerne les plans d'occupation du sol, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision du Gouvernement en Conseil de faire élaborer un tel plan. En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, il s'agit de la publication, au Mémorial, de la décision de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

D'un autre côté, il s'agit de satisfaire à la nécessité de publicité, pour avertir les notaires non seulement d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat, mais aussi de la possibilité d'expropriation aux conditions tels que définies à l'article

correspondant, concernant les biens immeubles se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné.

2) Le but de pouvoir se référer à la valeur du bien immeuble telle qu'elle était un an précédant la publication de la décision du gouvernement en conseil est également double :

Premièrement, lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol, il est obligatoire de procéder à une évaluation environnementale stratégique (« S.U.P. : *Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung* »), conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ce rapport d'impact contient les éventuelles incidences sur l'environnement par l'accomplissement de ces plans. L'élaboration d'une évaluation environnementale stratégique est effectuée avant même l'entrée en procédure des plans concernés, ce qui implique qu'il existe déjà à ce point un certain flux d'informations. Pour remédier aux hausses de prix résultant d'éventuelles spéculations liées au seul fait de l'élaboration d'une étude relative à l'évaluation des incidents sur l'environnement, il y a lieu de prendre la valeur en compte qui précède d'un an la publication de la décision du gouvernement en conseil de faire élaborer un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol.

Deuxièmement, même indépendamment de l'élaboration d'une étude environnementale stratégique, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol nécessitent l'élaboration de parties graphiques qui ne se concrétisent et se stabilisent généralement qu'au cours de la dernière année du processus de l'élaboration de ces plans. Ce n'est donc que durant cette phase de finalisation qu'existe le risque de fuite d'informations fiables dans une optique de spéculation foncière.

Pour ces différentes raisons, il est donc raisonnable d'estimer qu'au cours de la dernière année du processus d'élaboration des projets de ces plans, beaucoup d'éléments sont déjà connus, de sorte que le risque de diffusion illicite d'informations notamment cartographiques vers l'extérieur augmente. Tout ceci justifie donc également de prendre la valeur en compte telle qu'elle était un an précédant la publication telle que décrite à l'article correspondant.

3) Concernant la question posée par la Chambre des métiers (Avis du 5.8.2010) « comment distinguer en pratique entre les changements de valeurs imputables à l'évaluation 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 ? », il y a lieu de procéder à la détermination de la valeur du terrain en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il y a lieu de consulter la valeur de terrains similaires, relativement proches du terrain à acquérir.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant le prix de terrains situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au terrain à acquérir. En d'autres termes, les terrains de

comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le terrain à acquérir (classement de terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques)

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (terrains à proximité et terrains plus éloignés). Ce réexamen s'avère nécessaire parce qu'il y a valablement lieu de supposer que le projet a engendré une solide hausse de valeur des terrains à proximité, même si ces terrains ne sont pas directement concernés par le projet.

Une estimation de l'évolution générale des prix s'obtient en comparant le prix des trois terrains de référence.

Cette valeur constituera la valeur de référence pour le calcul de l'indemnité, et servira de base pour la justification de prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

4) 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. Elle s'applique uniquement dans un secteur concerné par un plan d'occupation du sol ou un plan directeur sectoriel, afin que ces projets soient mieux à l'abri de spéculations foncières.

5) Finalement, la proposition initiale d'insérer un tiret qu'il n'est pas tenu compte des changements de valeur subis « par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration » a été abandonné dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance, car il n'est ni concevable d'entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens immeubles par une simple réalisation de travaux publics quelque part à l'intérieur d'une commune. En plus, l'article actuel permettra de geler les prix de terrains grevés à une date précédant d'un an la publication de la décision du Gouvernement en Conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ou de faire élaborer un plan d'occupation du sol.