

N° 6124¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(4.7.2013)

La Commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Gilles ROTH, Rapporteur; MM. Eugène BERGER, Lucien CLEMENT, Georges ENGEL, Fernand ETGEN, Camille GIRA, Ali KAES, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS et Serge URBANY, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 19 mars 2010, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du texte coordonné de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

De nombreuses instances ont remis un avis à savoir

- la Chambre des Salariés le 20 mai 2010,
- le SYVICOL le 19 avril 2010,
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 8 juin 2010,
- la Chambre des Métiers le 5 août 2010,
- le Conseil Supérieur de l'Aménagement du territoire le 5 janvier 2011,
- la Chambre d'Agriculture le 17 janvier 2011,
- la Chambre de Commerce le 26 avril 2011.

L'avis du Conseil d'Etat date du 16 septembre 2011.

Lors de la réunion du 9 juin 2010, la Commission du Développement durable a désigné Monsieur Gilles Roth comme rapporteur du projet de loi. Au cours de la réunion du 18 octobre 2010, la Commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi. Suite à l'examen du Conseil d'Etat réalisé lors des réunions des 9, 16, 30 novembre 2011, des 4 et 11 janvier 2012, des 2 et 15 février 2012, des 15 et 28 mars 2012 ainsi que des 2, 3 et 16 mai 2012, la Commission du Développement durable a adopté pas moins de 39 amendements parlementaires au cours de la réunion du 18 juin 2012. Un amendement gouvernemental accompagné d'un commentaire et d'un texte coordonné est alors parvenu

à la Chambre des Députés le 20 juin 2012. Cet amendement a donné lieu à un avis complémentaire de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers datant respectivement des 10 et 20 juillet 2012.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat quant à lui a été remis à la Chambre des Députés le 25 septembre 2012 et a été analysé par la Commission lors des réunions des 24 octobre 2012, des 8 et 26 novembre 2012 et du 10 décembre 2012.

Ces travaux ont abouti le 16 janvier 2013 à l'adoption d'un amendement parlementaire unique consistant dans le remplacement du texte coordonné et amendé.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat qui date du 12 mars 2013 a été examiné par la Commission du Développement durable lors de la réunion du 17 avril 2013.

Au cours d'une réunion du 2 mai 2013, la Commission parlementaire a adopté un amendement qui a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche en date du 8 mai 2013.

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 4 juin 2013.

Lors de sa réunion du 12 juin 2013, la Commission parlementaire a analysé cet avis de la Haute Corporation.

Le présent rapport a été adopté en date du 4 juillet 2013.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

La politique d'aménagement du territoire est une politique à long terme qui doit se situer largement dans la continuité.

[...]

La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire devra être révisée principalement pour améliorer la mise en œuvre des plans directeurs et autres POS (plans d'occupation du sol) et pour des raisons de simplification administrative.¹

L'accord de coalition du Gouvernement qui est issu des élections du 7 juin 2009 prévoit donc tout un train de mesures à mettre en œuvre au cours de la période de législation 2009-2014 et qui sont décrites dans le Programme gouvernemental. Parmi ceux-ci, il convient de relater en premier lieu la révision de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

1. Définition

L'aménagement du territoire est le nom donné à un ensemble d'actions menées par des acteurs publics (ou privés dans le cadre de missions de service public qui leur sont confiées) qui interviennent sur un territoire donné et façonnent son paysage. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. L'aménagement du territoire est une action géographique au sens fort du terme, c'est-à-dire qu'il contribue à modifier la géographie d'un certain territoire en agissant sur une ou plusieurs de composantes-réseaux de communication, développement urbain ou localisations industrielles. Les deux objectifs majeurs, et parfois contradictoires, des politiques d'aménagement du territoire consistent en l'accompagnement du développement économique des territoires, et en la réduction des inégalités spatiales en termes économiques ou sociaux.²

„Une planification territoriale efficace constitue un élément de base important pour le développement harmonieux de notre pays, aussi bien au niveau du développement économique, qu'au niveau de la gestion responsable de l'environnement. Une politique d'aménagement du territoire efficace doit contribuer à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines“.³

1 Programme gouvernemental 2009-2014, pages 35 et 36.

2 Wikipédia: http://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9nagement_du_territoire (16.4.2013)

3 Document parlementaire n° 6124⁶: Avis de la Chambre d'Agriculture, page 1.

2. Historique

La loi du 21 mars 1974 sert comme base de l'aménagement du territoire au Luxembourg. De 1974 à 1998, cette loi a notamment permis de réaliser des plans d'aménagement partiel (PAP) pour la création de zones d'activités économiques à travers le pays, pour la Centrale hydroélectrique de Vianden, le plan d'aménagement global (PAG) „Haff Rémech“, ainsi que le PAP Aéroport et environs.

Le 21 janvier 1993, le Ministre de l'Aménagement du Territoire a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. A côté du Programme directeur qui continuait à subsister, mais toujours sans aucune portée juridique, la loi de 1999 a remplacé les PAP et PAG, non seulement en raison de la confusion de terminologie avec les PAG et PAP prévus par la législation sur l'aménagement communal, par deux nouveaux instruments, les plans directeurs (sectoriels et régionaux) et les plans d'occupation du sol (POS). Le point fort de l'action était bien évidemment que, hormis le Programme directeur, les nouveaux instruments, dès qu'ils étaient arrêtés, devaient avoir un caractère obligatoire.

Le but recherché de la révision était d'accroître l'efficacité du rôle de coordination dévolu au ministre chargé de l'aménagement du territoire, de clarifier les objectifs d'une politique d'aménagement et les moyens pour la mettre en œuvre, de mieux définir les compétences ministérielles en matière d'aménagement, d'assurer une plus grande cohérence entre les différents instruments de planification et de revoir les attributions des différents organes consultatifs en matière d'aménagement du territoire. La loi a été votée lors de la séance publique de la Chambre des Députés du 22 avril 1999 et publiée au Mémorial A n° 61 du 3 juin 1999.

D'autres lois importantes dans le domaine de l'aménagement du territoire sont les suivantes:

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain régité, 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;
- la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. 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. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

3. Les instruments de planification

Programme directeur et IVL

Sur base de la loi de 1999, un nouveau programme directeur a été élaboré, destiné à remplacer celui de 1978. Le gouvernement a définitivement adopté le programme directeur en mars 2003.

Par la suite, le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, dit IVL, a été élaboré pour contribuer à la réalisation des objectifs majeurs du programme directeur. Ainsi, l'IVL est, d'une part, un instrument stratégique pour le choix entre différentes possibilités de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels de même qu'un cadre pour les planifications au niveau régional et communal. En outre, l'IVL doit permettre, en tant que nouvelle approche de planification, d'ancrer durablement dans la pratique la pensée intégrative et l'action coordonnée.

Les plans directeurs sectoriels

Un deuxième instrument de planification sont les plans directeurs sectoriels (PDS). Il s'agit d'instruments qui précisent et rendent opérationnel, car eux-mêmes contraignants et obligatoires, le programme directeur.

Les travaux préparatoires à la réalisation des quatre plans directeurs sectoriels dits primaires sont à présent plus ou moins achevés. Il s'agit du PDS „transports“, du PDS „paysages“, du PDS „zones d'activités économiques“ et du PDS „logement“.

Le programme directeur a complété le dispositif de plans sectoriels avec des plans dits „secondaires“, à savoir ceux relatifs aux „Lycées“, „décharges pour déchets inertes“ et „stations de base pour réseaux publics de communications mobiles“, déclarés obligatoires par des règlements grand-ducaux datés respectivement au 25 novembre 2005, au 25 janvier 2006 et au 9 janvier 2006.

Les plans d'occupation au sol (POS)

Les 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.

En ce qui concerne les POS, celui intitulé „Aéroport et environs“ a été déclaré obligatoire par un règlement grand-ducal du 17 mai 2006 et celui intitulé „Campus scolaire Tossebiérg“ par un règlement grand-ducal du 13 mai 2008.

4. La nécessité d'une modification

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, une modification de la loi de 1999 s'impose pour mieux prévenir la spéculation foncière, pour accélérer la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels en préparation et pour améliorer le caractère opérationnel des plans d'occupation du sol qui permettront notamment la mise en œuvre pratique de certains éléments clés des différents plans directeurs sectoriels. Les modifications en projet sont en outre censées répondre à plusieurs autres préoccupations des auteurs, dont le renforcement des compétences du ministre en charge de l'Aménagement du territoire, la simplification des procédures, une meilleure articulation entre les instruments de la planification étatique et les plans d'aménagement communaux ainsi que l'alignement des procédures en matière d'aménagement du territoire et celles prévues par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Par ailleurs, l'expérience dans l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que – contrairement aux plans d'occupation du sol – le contenu et la portée des plans directeurs sectoriels sont décrits de façon incomplète et imprécise dans la loi de 1999. Il y a donc lieu de prévoir et de préciser deux types de dispositions réglementaires dans la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels, à savoir les prescriptions et les recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée. (*Il est renvoyé au commentaire de l'article 19 pour un développement détaillé en la matière*).

*

III. POINTS SAILLANTS DE LA REFORME

1. Le rôle de coordination du Ministre

L'expérience acquise dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs sectoriels ainsi que la mise en œuvre de l'IVL ont montré qu'il s'avère en pratique parfois difficile pour le département ministériel en charge de l'aménagement du territoire d'assumer effectivement et efficacement ce rôle. La raison de ces difficultés réside en partie dans l'imprécision et le caractère peu contraignant des dispositions de l'article 2 de la loi. Il est dès lors indispensable de préciser les compétences du Ministre. A l'heure actuelle, la loi prévoit que le Ministre doit examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire sans préciser toutefois quels sont ses moyens d'action pour le faire. Dans le cadre de la révision de la loi du 21 mai 1999, il est ainsi nécessaire de distinguer entre trois niveaux de compétences du ministre:

- une *compétence de coordination* qui permet au ministre d'assumer son rôle de modérateur dans les dossiers concernant l'aménagement du territoire et de veiller à une application cohérente et uniforme de la politique d'aménagement du territoire arrêtée et au respect des dispositions légales en la matière;

- une *compétence d’initiative* nécessaire pour donner des impulsions afin de favoriser la mise en œuvre des options arrêtées dans le cadre du programme directeur d’aménagement du territoire; et
- une *compétence de décision* du Ministre. Cette dernière est indispensable pour les cas où un projet ou une planification serait contraire aux instruments d’aménagement du territoire en vigueur.

La précision des compétences du Ministre constitue un des enjeux majeurs dans le cadre de la révision de la loi afin de lui permettre de mener une politique d’aménagement du territoire efficace et proactive, en accord avec les lignes directrices arrêtées par le Gouvernement dans le programme directeur.

2. La création du Conseil supérieur

Le projet de loi sous revue prévoit la création d’un Conseil supérieur qui est chargé de conseiller le Gouvernement dans le domaine de l’aménagement du territoire. Il émet non seulement des avis sur des questions dont il est saisi par le Gouvernement, mais il peut aussi de sa propre initiative faire des propositions qu’il juge utiles.

3. La problématique de la spéculation foncière

La mise en place d’un instrument juridique de détermination de la valeur des terrains faisant l’objet de prescriptions d’un plan directeur sectoriel ou plan d’occupation du sol est un des points clés du présent projet de loi. Il s’agit d’un instrument comportant notamment un mécanisme de détermination de la „compensation juste“ en cas d’expropriation, permettant aussi de réduire les risques de refus de vente ainsi que de contrôler les plus-values spéculatives qui peuvent être créées sur des terrains, notamment jusque-là situés en zone verte hors périmètre d’agglomération, par l’entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels. Selon le texte du projet, l’estimation des biens à exproprier se fait en prenant seule en considération la valeur du bien 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, soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un POS.

Cet instrument complète la panoplie des instruments disponibles visant à contrôler les plus-values spéculatives, à savoir le droit de préemption et la possibilité de constitution de réserves foncières.

4. L’obligation pour les communes de respecter les plans directeurs

Un élément essentiel du nouveau texte est l’interdiction des adaptations ou des modifications des plans d’aménagement général des communes qui seraient en contradiction avec les dispositions du projet de plan directeur. Etant donné que la procédure d’élaboration d’un plan directeur se poursuit pendant des mois suivant la communication du projet de plan aux communes concernées, il est nécessaire d’éviter que les communes puissent créer des faits accomplis qui pourraient rendre la mise en œuvre d’un plan directeur impossible. Une disposition analogue existe déjà dans la loi actuelle pour les plans d’occupation du sol.

5. La procédure d’adoption des instruments de l’aménagement du territoire

La procédure concernant l’élaboration et l’adoption du programme directeur de l’aménagement du territoire est revue dans un souci d’efficacité et de simplification administrative, et la procédure d’élaboration et d’adoption des programmes sectoriels est adaptée en conséquence.

La pratique bien établie d’élaborer les instruments de l’aménagement du territoire dans le cadre d’un groupe de travail est consacrée ici en ce qui concerne le programme directeur/plans sectoriels. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l’aménagement du territoire est superflue et cet organe est donc supprimé.

Afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme/plan est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l’aménagement du territoire, qui ont alors 3 respectivement 4 mois pour rendre leurs avis. Par ailleurs, il est souhaitable que le conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de position des communes. En cas d’absence d’avis du conseil supérieur, il peut être passé outre.

En outre, la procédure d'adoption des POS a été modifiée. La procédure dans son ensemble a été remaniée afin de donner plus de poids à cet instrument d'aménagement et d'alléger la procédure d'élaboration. L'avis des collègues de bourgmestre et échevins n'est plus sollicité.

6. La procédure de modification des plans directeurs sectoriels et POS

Concernant la modification des plans directeurs, il importe de souligner qu'un plan ne doit pas être un instrument figé, mais qu'il doit pouvoir se développer dans le temps. Pour faire ainsi du plan directeur sectoriel un instrument plus souple et évolutif, il faut distinguer, d'un côté, entre les modifications qui sont le résultat de la mise en œuvre du plan directeur, comme par exemple la détermination d'un nouveau site et, de l'autre côté, des modifications ponctuelles. Tandis que les premières nécessiteront toujours le recours à la même procédure que celle utilisée pour l'adoption du plan, les deuxièmes qui sont des modifications ayant pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées, profiteront d'une procédure allégée.

La loi révisée institutionnalisera le principe du suivi pour tous les plans directeurs. Le suivi a pour but d'accompagner la mise en œuvre du plan et d'apporter des corrections en cours de route et de vérifier si l'objectif défini par le plan a été atteint.

7. Abrogation des plans directeurs régionaux

Le volet des plans directeurs régionaux de la loi de 1999 n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et aucun projet de plan directeur régional n'a été élaboré depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Dès lors, la commission parlementaire a décidé, dans sa majorité, de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer dans la nouvelle loi un instrument qui n'a trouvé aucune application dans la pratique. En contrepartie, une disposition a été ajoutée dans le projet de loi afin de donner une base légale à la conclusion de conventions entre l'Etat et des communes.

*

IV. LES AVIS

1. Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat recommande dans son premier avis de mettre à jour la base de données de l'IVL (concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg), avant d'en faire un instrument stratégique pour la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Ensuite, il insiste sur sa recommandation déjà formulée précédemment dans son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de loi n° 6023 devenu la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. 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. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, que les dispositions légales concernant l'aménagement du territoire au niveau national devraient être codifiées au sein d'un même texte normatif, en veillant par ailleurs à maintenir une cohérence avec le cadre légal au niveau communal et le développement urbain.

Le Conseil d'Etat critique de manière plus générale que les auteurs de nombreuses initiatives législatives récentes négligent l'impact souvent négatif des normes légales nouvellement introduites sur d'autres exigences légales. Il se réfère en l'occurrence à la proposition du droit de préemption en faveur de l'Etat pour lutter contre les spéculations foncières. Le Conseil d'Etat recommande encore de considérer soigneusement l'ensemble des avis émis par les diverses Chambres professionnelles à ce sujet.

Afin d'éviter un „risque de dérive dirigiste“ par un excès technocratique, il serait souhaitable de veiller à un bon équilibre entre les objectifs d'utilité publique et les principes constitutionnels relatifs aux droits et libertés concernant notamment le commerce, l'industrie, l'activité agricole, la propriété privée et l'autonomie communale.

Les instruments concrets en matière de l'aménagement du territoire, tels le programme directeur, les plans sectoriels et les plans d'occupation du sol n'ont pas tous été achevés à ce jour. Or, les plans directeurs régionaux ne présentent, comme l'ont également fait savoir plusieurs autres avis, pas d'intérêt pour un pays de petite taille comme le Luxembourg. D'ailleurs, ces plans sont restés immobiles depuis plus de douze ans. La multiplication de ces instruments pourrait également avoir une mauvaise répercussion sur la transparence de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels. Le Conseil d'Etat recommande par conséquent vivement la suppression de ces plans directeurs régionaux.

Le Conseil d'Etat signale encore qu'il faut être très vigilant aux éventuels chevauchements entre les compétences de l'Etat d'un côté et des autorités communales de l'autre. Pour éviter cette interférence, il suggère une définition claire et compréhensible.

Le Conseil d'Etat propose finalement une autre subdivision des articles et procède à des corrections rédactionnelles détaillées.

Suite à cet avis du Conseil d'Etat, le gouvernement a déposé un amendement en date du 20 juin 2012 au sujet des autorisations de construire.

La commission parlementaire a adopté une série d'amendements en date du 25 juin 2012.

Suite à ces amendements parlementaires et gouvernementaux, le Conseil d'Etat a émis un avis complémentaire en date du 25 septembre 2012. S'il se montre satisfait que la Commission du Développement durable ait suivi les recommandations quant à la suppression des plans directeurs régionaux, il signale de nombreux problèmes persistants.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat insiste sur le manque de précisions notamment en ce qui concerne les „orientations“ des plans directeurs sectoriels. L'insuffisance en termes de sécurité juridique ne permet probablement pas aux bourgmestres de juger si les instruments communaux en matière d'aménagement sont ou non en ligne avec ces orientations. D'où la vive suggestion du Conseil d'Etat de distinguer entre, d'une part, les prescriptions et orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre et, d'autre part, les autres orientations. De l'avis de la Haute Corporation, ce sont notamment les orientations comportant pour les communes une obligation de résultat qui pourraient poser problème, car elles risquent de placer les communes devant des problèmes d'interprétation et des choix politiques difficiles.

Le Conseil d'Etat recommande dans le même contexte de renoncer aux orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre, qui, d'un côté sont considérés comme „orientations“, et d'un autre côté sont désignés comme „obligatoires“ quant aux résultats à atteindre. Ce terme „orientations“ pose d'autres soucis aux yeux du Conseil d'Etat, car son champ sémantique varie d'un contexte à l'autre, à savoir selon qu'il est question des effets du programme directeur ou des plans directeurs sectoriels.

En outre, il rappelle que les délais imposés aux communes pour aligner leurs plans d'aménagement au programme directeur et aux plans directeurs sectoriels mériteraient d'être repensés. En effet, il y a déjà de gros retards à ce niveau-là, et ce depuis 2004.

Vu que 21 sur 28 articles ont été amendés et que trois nouveaux articles s'y sont ajoutés, alors que deux articles ont été biffés, le Conseil d'Etat recommande une abrogation pure et simple de la loi de 1999 et de la remplacer par une loi nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en état.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat rejette fermement l'amendement gouvernemental et met en garde la Chambre des députés devant un sérieux problème de constitutionnalité. A noter qu'au regard des vives critiques de la Haute Corporation, la Commission du Développement durable a décidé de ne pas retenir l'amendement gouvernemental.

Par la suite, les travaux de la commission parlementaire ont abouti le 16 janvier 2013 à l'adoption d'un amendement parlementaire unique consistant dans le remplacement du texte coordonné et amendé.

Dans son deuxième avis complémentaire du 12 mars 2013, le Conseil d'Etat note avec satisfaction que la commission parlementaire a décidé de suivre sa recommandation de remplacer la loi modifiée du 21 mai 1999 susmentionnée par un texte entièrement nouveau. Il passe alors en revue les différents articles du dispositif du texte de loi proposé. Dans le cadre de cette analyse détaillée, tout en approuvant majoritairement le nouveau texte proposé par la Commission parlementaire, il émet néanmoins encore quelques critiques relatives notamment à la lisibilité des modifications apportées par la loi en chantier, à la possibilité de l'organisation de réunions d'information conjointes par deux ou plusieurs communes,

à l'application pratique des dispositions en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement communal aux plans directeurs sectoriels et à l'abandon de toute référence à une sanction pénale en cas d'inobservations au programme directeur qui comporte nonobstant des effets contraignants.

Suite à un amendement parlementaire en date du 2 mai 2013, le Conseil d'Etat a émis un troisième avis complémentaire le 4 juin 2013. Dans cet avis la Haute Corporation se déclare d'accord avec le principe de cet amendement.

Il est renvoyé au commentaire des articles pour un examen plus approfondi des développements de la Haute Corporation.

2. Le SYVICOL

Le souci général du SYVICOL réside dans le respect des limites d'intervention de l'Etat par rapport à l'autonomie communale. En effet, selon le syndicat, le projet de loi porte quelques fois atteinte à la marge de manœuvre des autorités communales dans le domaine de la politique de l'aménagement et de développement urbain. Il faudrait nuancer l'amélioration des moyens d'action proposée par les auteurs du projet, en appliquant par exemple le principe de subsidiarité et en examinant au cas par cas si une implication étatique s'avère effectivement indispensable.

De surcroît, le SYVICOL estime que cette implication étatique dans le domaine de l'aménagement du territoire aux dépens des communes devrait aussi aller dans le sens inverse. Ainsi, les communes devraient avoir davantage de pouvoir quant à la politique nationale d'aménagement du territoire.

3. La Chambre des Salariés

Concernant la simplification des procédures actuelles et le remplacement du rapport annuel par un rapport périodique, que le ministre est chargé à déposer à la Chambre des députés, la Chambre des salariés (CSL) est d'avis qu'il est préférable que la loi indique une fréquence minimale pour l'élaboration de ce rapport. Ainsi, elle propose que le ministre fasse un bilan de politique menée en matière d'aménagement du territoire au moins tous les deux ans, ainsi que dans l'intervalle de ces 2 ans au besoin. La CSL pointe du doigt la lenteur de la procédure d'élaboration des instruments de planification, et plus particulièrement en ce qui concerne les plans directeurs. Il y a en effet de gros retards à ce niveau-là, alors que ces plans constituent le pilier indispensable à une réelle politique d'aménagement du territoire.

Quant à l'institution de nouvelles mesures en vue de garantir l'exécution des plans, et plus précisément la création d'un droit de préemption pour toute aliénation à titre onéreux, la CSL redoute que les vendeurs marchandent des prix supérieurs aux prix du marché. Le CSL se demande si ce n'était pas possible de s'associer juridiquement avec un promoteur pour constituer une société dans laquelle il apporte le terrain et le promoteur les capitaux. Par ailleurs, la CSL conseille un suivi de la part du Ministère quant au droit de préemption, qui devrait le cas échéant se procurer des moyens suffisants pour y procéder.

Dans la lutte contre la spéculation foncière, la CSL estime que la proposition gouvernementale, consistant en la détermination de la valeur de l'immeuble exproprié s'avère plutôt compliquée à mettre en pratique. Dans la même optique, la CSL se demande si ce risque de spéculation foncière redouté par les auteurs du projet ne concerne pas également les immeubles faisant l'objet d'un droit de préemption.

La CSL critique en outre la disposition interdisant toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur communiqué aux communes concernées, pour autant que ce plan soit déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de sa communication. Non seulement la CSL est sceptique par rapport à cette force obligatoire du plan et du coup des incidences judiciaires que cela peut amener, mais aussi à ce délai de quatre ans qu'elle juge exagéré.

Le projet de loi entend en outre introduire une consultation du public en même temps que celle prévue au niveau communal pour ce qui est des incidences sur l'environnement de tous les projets de plans et de programmes de l'aménagement du territoire. La CSL remarque qu'il serait peut-être approprié de consulter le public également sur les projets de plans et de programmes en tant que tels, en octroyant en plus la possibilité aux administrés de formuler leur avis oralement. Les associations

intéressées par les thématiques de la protection de la nature et de l'environnement devraient pareillement pouvoir se positionner par rapport aux projets, et ce en même temps que les communes.

Finalement, la CSL propose l'introduction dans la future loi des dispositions similaires à celles de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La Chambre des salariés donne son accord pour ce projet de loi, sous réserve de ses avis adressés à la Chambre des députés.

4. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève à plusieurs reprises un manquement au niveau de la valeur juridique dans le projet de loi. En effet, la Chambre se demande comment l'objectif principal de ce projet de loi sur l'aménagement du territoire, à savoir les programmes directeurs, peut être réalisé de manière raisonnable si le Ministère compétent se réfère sur des objectifs non obligatoires.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note qu'une confusion des différentes compétences au sein du Ministère du Développement durable et des Infrastructures ainsi que de celui qui y est délégué pourrait provoquer une insécurité juridique.

En outre, même si la Chambre approuve l'objectif concernant la consultation du public quant à la procédure d'élaboration du programme directeur relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, elle estime que cette disposition devrait être clarifiée dans le texte pour des raisons de sécurité juridique, mais également au regard de l'autonomie communale.

Autrement, l'interdiction de porter des modifications aux projets des plans directeurs „tombant“ après les 4 ans depuis sa déclaration officielle est jugée injustifiée et juridiquement fragile.

Un dernier point critiqué dans ce projet de loi concerne la distinction faite entre les „modifications ponctuelles“ et les „révisions plus profondes“ quant au plan directeur et au plan d'occupation du sol (POS). La Chambre est d'avis que le public devrait également être consulté en cas de modification ponctuelle.

Sous réserve des remarques et propositions formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, celle-ci se dit d'accord avec le présent projet de loi.

5. La Chambre des Métiers

Bien que la Chambre des Métiers approuve l'initiative gouvernementale, consistant à modifier la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, elle formule un certain nombre d'observations et de propositions dans l'objectif d'approfondir davantage la législation.

La première remarque concerne la complexité des procédures administratives notamment en matière d'aménagement du territoire. Elle propose, en se référant sur l'avis du Conseil d'Etat concernant la réforme de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain, de fusionner en un même texte légal l'ensemble des instruments et procédures relatifs à la planification territoriale et à l'aménagement du territoire.

Le programme directeur, l'instrument clé de l'aménagement du territoire national, est selon la Chambre des Métiers dépourvu de valeur juridique. En effet, sa valeur serait essentiellement de nature politique et morale.

De surcroît, la Chambre des Métiers conseille de supprimer les plans directeurs régionaux du projet de loi. Ils n'ont toujours pas été mis en œuvre après plus de 10 ans, et par ailleurs, leur utilité est jugée nulle compte tenu de la petite taille de la superficie du pays.

Une autre remarque allant dans le sens de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est formulée par rapport à la „modification ponctuelle“. La Chambre se demande en quoi celle-ci consiste en pratique et comment on la distingue des „révisions“. Si elle est bien définie en théorie, elle laisse à douter une fois appliquée sur le terrain. La Chambre recommande d'attribuer à cette définition des critères et exemples concrets.

La Chambre des Métiers donne son accord formel, sous réserve de la considération de plusieurs observations formulées par rapport à différents articles du projet de loi.

Suite à l'amendement gouvernemental du 21 juin 2012, la Chambre des Métiers a émis un avis complémentaire.

La Chambre des Métiers se montre surprise que dans le cadre de l'amendement prévoyant des dérogations pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, les réseaux de télécommunications ne soient pas intégrés dans les infrastructures vitales du pays.

La Chambre des Métiers déplore que les procédures en matière d'urbanisme restent très complexes et longues et qu'elles ne vont donc pas dans le sens d'une simplification, ce qui est pourtant un des objectifs clés de ce projet de loi. La Chambre insiste en conséquence sur un raccourcissement de ces procédures et accentue l'urgence de l'implémentation d'une „cellule de coordination de projets d'urbanisme et d'environnement“, à l'instar de l'ancien „guichet unique“.

Sous réserve de ses observations, la Chambre des Métiers approuve l'amendement.

6. Le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire

Le Conseil Supérieur salue l'initiative de cette réforme relative au renforcement du rôle de coordination de l'aménagement du territoire par le biais de mise à disposition des instruments techniques nécessaires et capables de mettre en œuvre les plans directeurs sectoriels. Dans cette optique, le CSAT se dit favorable au sujet de la révision envisagée par le Ministère, sous réserve des commentaires qu'il développe dans l'examen des articles.

7. La Chambre d'Agriculture

L'avis de la Chambre d'Agriculture consiste principalement à la mise en garde de veiller à l'efficacité des législations adoptées par le législateur, qui ne peut être garantie que si les différentes lois sont cohérentes entre elles et qu'il y ait une transparence sur les pouvoirs et responsabilités des différents acteurs dans les procédures mises en œuvre.

Ainsi, elle estime notamment qu'une réflexion plus profonde sur l'ensemble des mécanismes de planification dans la loi luxembourgeoise serait nécessaire. Il ne suffit pas de renforcer l'efficacité des procédures de la politique de l'aménagement du territoire si l'approche de certaines autres lois qui s'occupent elles aussi de la planification territoriale n'est pas adaptée. La Chambre d'Agriculture songe par exemple que si on intégrait la loi sur l'aménagement communal et la loi sur la protection de la nature, on gagnerait considérablement du temps.

Tout comme la Chambre des Métiers, elle trouve également inutile de fonctionner avec des plans directeurs régionaux, vu la surface restreinte du Grand-Duché.

8. La Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce est d'avis que les instruments utilisés dans la politique de l'aménagement du territoire, comme le programme directeur, les plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels devraient être définis d'une manière plus précise juridiquement parlant. Se mettant d'accord sur le principe d'une simplification administrative, la Chambre suggère par contre que la portée juridique des champs d'action du programme directeur soit précisée davantage.

La Chambre est favorable à une redéfinition des objectifs de l'aménagement du territoire dans l'optique de centraliser tout ce qui concerne aménagement territorial au sein du même ministère, qui serait ainsi impliqué en amont. La Chambre salue de ce fait le rôle joué par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui remplace le comité interministériel.

Bien qu'en étant d'accord avec le principe du droit de préemption, la Chambre pense qu'il ne faudrait pas l'utiliser trop systématiquement et si vraiment nécessaire, alors uniquement dans des situations d'intérêt général. Ainsi, la Chambre de Commerce se dit favorable à une utilisation restreinte dans le cadre du Plan d'occupation du sol (POS). La Chambre met en effet en lumière le risque d'une hausse déraisonnable des prix fonciers.

La Chambre de Commerce approuve à son tour le projet de loi en question, sous réserve de ses remarques formulées à l'égard de certains articles.

Suite à l'amendement gouvernemental du 21 juin 2012, la Chambre de commerce a émis un avis complémentaire.

La Chambre de Commerce n'est pas d'accord avec les initiateurs lorsqu'ils parlent d'un „monopole naturel“ concernant les installations électriques et gazières au Luxembourg. Ces marchés étant en

ouverture progressive dans l'Union européenne, la Chambre de Commerce juge inapproprié d'entraver une concurrence commerciale d'une manière discriminatoire.

La Chambre de Commerce approuve les amendements réalisés par les auteurs du projet de loi, mais tient toutefois à montrer sa déception que l'initiative gouvernementale datant du 19 mars 2010 ait pris autant de temps avant d'être finalement adoptée, d'autant plus que l'aménagement du territoire au Grand-Duché représente un élément crucial dans le cadre de la politique de développement durable.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Remarque préliminaire

Le projet de loi initial, tel que déposé par le Gouvernement en mars 2010, se présentait sous la forme d'une loi modificative de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Au cours de l'instruction du projet de loi, la Commission du Développement durable a cependant décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi. Dans l'avis complémentaire précité, la Haute Corporation avait en effet constaté que 21 articles sur les 28 que comporte la loi de 1999 subiront des changements en plus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression de deux articles. Elle s'était donc demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement la loi de 1999 et de la remplacer par une loi totalement nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état.

Ci-dessous, il est donc procédé de manière détaillée au commentaire des articles nouveaux en indiquant l'évolution du texte depuis le projet de loi initial.

Article 1er

L'article 1er définit la notion de l'aménagement du territoire.

La nouvelle formulation de l'article 1er est destinée à souligner, à renforcer et à préciser la mission de coordination que l'aménagement du territoire doit assurer au niveau national et régional afin de garantir une approche intégrative des politiques sectorielles de développement du territoire national, sans pour autant interférer dans des questions d'aménagement d'importance locale.

Les objectifs de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire sont étendus et son champ d'application élargi à la protection de la population contre les nuisances environnementales, qui fait partie des objectifs d'un nombre considérable de dispositions législatives et réglementaires.

L'article se lit comme suit:

Art. 1. (1) *L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il 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.*

(2) *L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.*

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) *à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;*
- (b) *à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;*
- (c) *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;*

- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Article 2

Le paragraphe 1er de cet article charge le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, de l'exécution des dispositions de la présente loi.

Le paragraphe (2) prévoit que le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics. Par ailleurs, il est impliqué dès un stade précoce dans les planifications des ministères sectoriels, respectivement des administrations communales. En effet, l'expérience en matière d'aménagement du territoire depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 mai 1999 a montré que la recherche de site pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est d'une importance primordiale pour pouvoir mettre en œuvre la politique nationale arrêtée en matière d'aménagement du territoire. A contrario, la définition de sites qui ne tiennent pas compte des objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire peuvent être de nature à rendre impossible l'atteinte des objectifs fixés.

Le paragraphe (3) prévoit que, lorsque surgit un désaccord entre le ministre sectoriellement compétent et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier saisisse le Gouvernement en conseil où il rend compte des difficultés rencontrées dans sa mission de coordination. Il appartient alors au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

Le paragraphe (4) prévoit que le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

L'article 2 se lit comme suit:

Art. 2. (1) *Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.*

(2) *Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.*

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) *Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.*

(4) *Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.*

Article 3

L'alinéa 1er définit les régions d'aménagement par renvoi au programme directeur.

L'alinéa 2 vise les conventions entre l'Etat et des communes. Il s'agit de processus de planification informels. Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, procéder à la conclusion de conventions entre l'Etat et des communes visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable de l'espace intercommunal ou régional en question ou encore d'un parc naturel. A travers ces conventions, les communes s'engagent à inclure les résultats obtenus suite à un processus de planification informel et respectant les objectifs du programme directeur d'aménagement du territoire ainsi que les dispositions réglementaires des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol, dans leurs plans d'aménagement général respectifs, voire à procéder ensemble à l'élaboration d'un plan d'aménagement général intercommunal. L'initiative de l'élaboration d'une convention entre l'Etat et des communes peut émaner soit du ministre, soit des communes concernées.

L'article 3 se lit comme suit:

Art. 3. *Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.*

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Article 4

Le paragraphe (1) est complété par un 3ème tiret qui tient compte de toute infrastructure et de tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre interrégional et qui ne sont pas énumérés aux tirets précédents.

Le paragraphe (2) énumère les instruments de l'aménagement du territoire et est complété par l'instrument des conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

Selon les expériences du passé, il est indiqué de faire périodiquement, et non pas annuellement, rapport à la Chambre des députés. Cette plus grande flexibilité permet de mieux tenir compte de l'actualité politique. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, le paragraphe (3) retient que ce rapport doit être fait au moins tous les trois ans.

Le paragraphe (4) est inchangé par rapport à sa version de la loi précitée du 21 mai 1999 et introduit la notion d'une coopération transfrontalière.

L'article 4 se lit comme suit:

Art. 4. (1) *La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:*

- *les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;*
- *les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;*
- *toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.*

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- *le programme directeur d'aménagement du territoire;*
- *les plans directeurs sectoriels;*
- *les plans d'occupation du sol;*
- *les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.*

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Article 5

L'article sous rubrique définit le programme directeur d'aménagement du territoire. Le texte est modifié par une formulation moins ambiguë que celle retenue dans la loi initiale de 1999. Il se lit comme suit:

Art. 5. (1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Article 6

L'article 6 règle la procédure concernant l'élaboration et l'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire. Cette procédure est revue dans un souci d'efficacité et de simplification administrative. La pratique bien établie d'élaborer les instruments de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un groupe de travail est consacrée ici en ce qui concerne le programme directeur. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l'aménagement du territoire est superfétatoire et cet organe est donc supprimé par le présent projet de loi.

Afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il est souhaitable que le conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de position des communes. Le délai pour rendre son avis est calqué sur celui des communes. En cas d'absence d'avis du conseil supérieur, il peut être passé outre.

Il convient d'attirer l'attention sur la suppression des programmes complémentaires. Les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur. Par conséquent, il est plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur. Pour des raisons de simplification administrative et de cohérence des instruments de planification, il est retenu que la notion de programmes complémentaires est supprimée et que les programmes complémentaires éventuels seront, le cas échéant, intégrés en tant que chapitre(s) supplémentaire(s) du programme directeur.

L'article 6 se lit comme suit:

Art. 6. (1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Article 7

Le texte de l'article 7 est remplacé par une formulation plus lisible. En plus, un paragraphe 2 est ajouté à l'article sous objet qui dispose que le programme directeur peut être précisé par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol. Les plans d'occupation du sol peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels, mais doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et appelée à s'exercer sur ou impacter le territoire de plusieurs communes. Cette disposition consacre la jurisprudence des juridictions administratives relative aux plans d'occupation du sol.

L'article 7 se lit comme suit:

Art. 7. (1) *Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.*

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Article 8

Suite à la suppression des programmes directeurs régionaux et suite à la suppression du paragraphe 1er telle qu'approuvée par le Conseil d'Etat, le nouvel article 8 ne comporte plus qu'un seul paragraphe (l'ancien paragraphe 3 de la loi de 1999) qui définit un plan directeur sectoriel et qui décrit l'objet de ce dernier. Il se lit comme suit:

Art. 8. *Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.*

Article 9

L'article 9 règle la procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs sectoriels. Celle-ci est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur: suppression de l'avis du comité interministériel et avis du Conseil supérieur demandé parallèlement à ceux des communes.

Le paragraphe (2) précise que 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 doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat.

Le paragraphe (3) concerne la consultation publique. La procédure prévoit au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels une consultation du public. En effet, l'omission d'une pareille procédure serait synonyme d'un manque d'information des intéressés leur enlevant en sus la possibilité de réclamer lorsque leurs intérêts sont en jeu, alors que les plans directeurs sectoriels comportent un potentiel important de servitudes incisives pour les propriétaires fonciers. Cette perspective s'annonce surtout en relation avec les plans directeurs sectoriels „transports“, „logement“, et „zones d'activités économiques“ actuellement en finalisation. Le nouveau texte de l'article sous objet doit donc être complété en conséquence.

Ce paragraphe a été amendé par la Commission afin de transformer la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes en une obligation. Ainsi, la phrase: „*Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes*“ devient „*Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes*“. Il s'agit de trouver une solution afin de limiter le nombre de réunions

auxquelles le Ministre ou son délégué devra assister, car il est matériellement impossible que le Ministre ou son délégué puisse assister à une réunion d'information de la population par commune dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, alors que plus de cent communes sont potentiellement concernées par quatre projets de plans directeurs sectoriels primaires.

Les paragraphes (4) à (6) définissent le processus d'élaboration d'un plan directeur sectoriel.

Le paragraphe (7) opère un ajout en vue d'avoir un parallélisme des normes par rapport à l'article 14 paragraphe (2) de la loi, qui dispose que les plans d'occupation du sol sont d'utilité publique. Dans la même logique, il est important de préciser que l'exécution des plans directeurs sectoriels est aussi d'utilité publique.

Le nouveau paragraphe (8) qui institutionnalise une pratique déjà bien établie, à savoir la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel qui est chargée de surveiller la mise en œuvre du plan en question, d'informer le ministre sur celle-ci et, le cas échéant, de proposer des modifications.

Enfin, le paragraphe (9) précise que le Ministre informe périodiquement le Gouvernement et les communes concernées ainsi que la Chambre des députés sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels. Cependant, pour que cette périodicité ne devienne pas purement fictive, il est retenu que cette information doit être faite au moins tous les trois ans.

L'article 9 se lisait donc comme suit:

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion est tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer

régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat commente la décision de la commission parlementaire de transformer en une obligation la faculté de tenir une réunion d'information conjointement avec d'autres communes. A ses yeux, cette rigueur formelle n'est pas cohérente avec la façon imprécise de la mettre en œuvre. En plus, d'éventuelles divergences politiques entre communes voisines pour exécuter cette obligation plaident contre l'initiative laissée en la matière à la commune la plus diligente. Le Conseil d'Etat estime qu'en pratique il pourrait être renoncé à toute prescription formelle, car le ministre compétent pourrait de sa propre initiative inviter deux ou plusieurs communes à s'associer avec lui pour organiser les réunions en question. Dans la mesure où la commission parlementaire entend persister dans l'approche préconisée, il suggère de transférer l'initiative de la commune au ministre et d'écrire:

„Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes [ou bien: communes] sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.“

La Commission du Développement durable décide de retenir la formulation proposée par la Haute Corporation. L'article 9 se lira donc comme suit:

Art. 9. *(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.*

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe (2) sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) *Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.*

(6) *Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.*

(7) *L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.*

(8) *Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.*

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) *Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.*

Article 10

Le nouvel article 10 de la loi introduit une distinction entre une modification et une modification ponctuelle des plans directeurs sectoriels. Cette distinction est nécessaire afin de disposer d'une procédure allégée en cas d'une modification mineure rendue nécessaire par la mise en œuvre d'un plan.

Le premier paragraphe définit la modification ponctuelle pour la soumettre à des critères précis afin d'éviter d'éventuels recours abusifs à cette procédure. La modification ponctuelle a pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

Le paragraphe (2) précise que la décision du Gouvernement en conseil de transmettre le projet de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat. Etant donné qu'une modification ponctuelle est incorporée dans le plan directeur sectoriel concerné, l'exécution de celle-ci est également d'utilité publique, par analogie à l'article 9 paragraphe (5).

L'article 10 se lira comme suit:

Art. 10. (1) *Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.*

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) *Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.*

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Article 11

Suite aux expériences acquises lors de l'élaboration des plans d'occupation du sol (notamment ceux concernant l'Aéroport et l'École européenne à Bertrange/Mamer), ainsi que des différents recours devant les juridictions administratives, il est proposé de modifier le texte afin de préciser le rôle et la définition du plan d'occupation du sol comme instrument de planification.

L'article 11 précise que même si un plan d'occupation du sol modifie de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes, il ne peut être contraire aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe 3 consacre encore une fois la pratique bien établie de l'établissement des plans d'occupation du sol par un groupe de travail interministériel.

L'article 11 se lira donc comme suit:

Art. 11. (1) *Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.*

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) *Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.*

(3) *Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.*

Article 12

La décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Dans la même optique que celle exposée en ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat. L'article 12 se lit comme suit:

Art. 12. *Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.*

Article 13

La procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol est légèrement modifiée dans un souci de simplification administrative en supprimant l'intervention du comité interministériel au profit du conseil supérieur. Ainsi, il existe un parallélisme de la procédure pour tous les instruments de planification en matière d'aménagement du territoire. L'article 13 se lit comme suit:

Art. 13. (1) *Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.*

(2) *Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine*

d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Article 14

L'article 14 prévoit que les plans d'occupation du sol sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et que leur exécution est d'utilité publique. Il se lisait comme suit:

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à émettre quant au fond. Quant à la forme, il propose d'écrire dans la première phrase „Les plans ... sont déclarés obligatoires ... et publiés au Mémorial“. La commission parlementaire fait sienne cette proposition et l'article 14 se lira comme suit:

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et ~~sont~~ publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Article 15

Comme pour les plans directeurs sectoriels, il est introduit, selon les mêmes conditions, la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol (à côté de la possibilité

de procéder à une modification générale ou à l'abrogation du plan concerné). Une condition supplémentaire est cependant ajoutée, à savoir l'interdiction de grever les propriétés de nouvelles charges, servitudes ou autres restrictions au droit de propriété, en raison de la nature même du plan d'occupation du sol, opposable aux tiers.

Au paragraphe (3) et par analogie au processus d'élaboration des plans d'occupation du sol (ainsi que des plans directeurs sectoriels), la décision du Gouvernement en conseil de faire modifier un plan d'occupation du sol doit être publiée au Mémorial et insérée dans quatre journaux quotidiens publiés au niveau national. Cette publication doit intervenir pour les modifications générales ainsi que pour les modifications ponctuelles. Comme déjà invoqué à plusieurs reprises, cette publication est nécessaire non seulement pour avoir une date certaine en vue d'une éventuelle future procédure d'expropriation, mais aussi pour avertir les notaires d'un futur droit de préemption au profit de l'Etat.

Enfin, dans un souci de simplification administrative, les projets de modification ponctuelle à incidence forcément purement locale ne sont pas transmis pour avis au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, mais uniquement aux communes concernées.

L'article 15 se lit comme suit:

Art. 15. (1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Article 16

L'article 16 prévoit qu'à partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. L'article se lit comme suit:

Art. 16. (1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe (1).

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Article 17

Cet article reste inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Il se lit comme suit:

Art. 17. (1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-dessus énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Article 18

La nouvelle version de cet article a pour objet de supprimer la tenue d'un registre public dans un souci de simplification administrative. L'article se lisait comme suit:

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat note qu'il subsiste une redondance entre le paragraphe (2) de l'article 18 et la deuxième phrase de son paragraphe (3). En présence de la disposition formant le paragraphe (2), il suffit du libellé suivant pour ce qui est de la deuxième phrase du paragraphe (3): „Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble“. La Commission donne raison au Conseil d'Etat et l'article 18 se lira donc comme suit:

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe (2), il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires

restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Article 19

L'objet principal de cet article est de différencier par la loi entre deux types de normes pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels, étant entendu que les plans d'occupation du sol se superposent aux plans et projets d'aménagement général ainsi qu'aux plans et projets d'aménagement particulier des communes qu'ils modifient ainsi de plein droit.

C'est ainsi que le paragraphe (2) de cet article différencie deux types de dispositions pouvant être insérés dans les plans directeurs sectoriels: les prescriptions et les recommandations. Le paragraphe (3) a pour but de préciser que les prescriptions sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes, tandis que le paragraphe (4) dispose que les recommandations ne définissent pas des résultats à atteindre obligatoirement, mais que les communes doivent en tenir compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement communaux. Lorsque les communes souhaitent s'en écarter, elles argumentent et motivent leur choix dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'aménagement communaux. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions peut refuser la motivation de ne pas prendre une recommandation en considération s'il ne la juge pas justifiée.

Le paragraphe (5) dispose que les communes doivent conformer leur plan d'aménagement général et leurs plans d'aménagement particulier avec les dispositions du plan directeur sectoriel. Le paragraphe (6) prévoit que si les communes ne se sont pas conformées, endéans la cadence de six années prévue à l'article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004, aux prescriptions du plan directeur sectoriel, les plans ou projets de plan d'aménagement communaux sont modifiés de plein droit s'ils ne sont pas compatibles avec ces plans.

En ce qui concerne le paragraphe (7), la Commission décide de retranscrire, en l'adaptant au cas des plans directeurs sectoriels, le libellé de l'article 16 relatif aux plans d'occupation du sol.

A la faveur des amendements adoptés en date du 17 janvier 2013, la Commission du Développement durable a donné la teneur suivante à l'article sous rubrique:

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) *A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.*

(7) *A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.*

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se déclare tout d'abord d'accord avec la nouvelle approche adoptée par la commission parlementaire en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement communal aux plans directeurs sectoriels, qui tiennent largement compte de ses observations antérieures. Il déclare apprécier particulièrement la distinction nette qu'il est prévu de faire entre les prescriptions des plans directeurs sectoriels dont l'effet contraignant oblige les communes à y adapter leurs plans et projets d'aménagement général et particulier dans les conditions de l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et les recommandations que les communes ne sont tenues de prendre en considération que dans la mesure où elles n'entendent pas s'en écarter de manière motivée. La Haute Corporation émet cependant plusieurs remarques critiques à l'égard de l'article 19:

- le Conseil d'Etat estime qu'en vue de garantir la cohérence souhaitée entre les plans directeurs sectoriels et les instruments légaux de l'aménagement communal, il serait important que les plans directeurs sectoriels aient le même degré de précision que les plans d'aménagement général et particulier des communes, du moins en ce qui concerne leurs prescriptions. Si Monsieur le Ministre ainsi que les membres de la commission parlementaire déclarent comprendre cette remarque du Conseil d'Etat, ils rappellent pourtant que, dans la pratique, il s'avère impossible d'élaborer des projets de plan directeur sectoriel à l'échelle cadastrale pour permettre une superposition d'office et de plein droit aux plans d'aménagement communaux. Pour rappel, il a d'ailleurs été clairement établi que, le cas échéant et s'il éprouve un quelconque doute quant à sa décision, le bourgmestre pourra s'enquérir auprès du Ministère pour recevoir un avis. Au cours de la réunion du 16 janvier 2013, le Ministère s'était d'ailleurs engagé à rédiger une circulaire à destination des communes afin de les informer que le département de l'Aménagement du territoire se tient à leur entière disposition en cas de besoin. Après un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire décident donc de ne pas apporter de modification au libellé du texte;
- la Haute Corporation remarque qu'en vertu de l'article 9, paragraphe (6) du projet de loi, les plans directeurs sectoriels n'auraient pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constitueraient des actes administratifs autonomes déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal, qui apparaît donc comme un acte administratif séparé du plan. Dans la mesure où lesdits plans comportent des prescriptions et des recommandations, il semble, de l'avis du Conseil d'Etat, de bon sens de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant. Les membres de la commission parlementaire déclarent comprendre cette remarque de la Haute Corporation et, s'ils ne considèrent pas qu'il est nécessaire de modifier le texte du projet de loi, ils demandent à Monsieur le Rapporteur de faire remarquer, dans le commentaire des articles de son rapport, que les règlements grand-ducaux qui déclareront obligatoires les plans directeurs sectoriels devront expressément préciser les prescriptions qui ont valeur obligatoire car, dans le cas contraire, l'insécurité juridique serait trop importante. Monsieur le Ministre fait savoir que les avant-projets de règlement grand-ducal déclarant obligatoire les plans directeurs sectoriels sont déjà rédigés dans cet esprit et qu'il y a dans chaque plan une disposition prévoyant expressément lesquels des articles constituent des prescriptions;
- sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat suggère d'écrire dans la deuxième phrase de l'alinéa 1er du paragraphe (7) „*Cette interdiction est levée si ...*“. La commission parlementaire fait sienne cette proposition;

- le Conseil d’Etat rappelle que les communes seront tenues de se conformer aux plans directeurs sectoriels tant en ce qui concerne leur plan d’aménagement général que leurs plans d’aménagement particulier. Or, l’article 19, paragraphe (7) impose une obligation de *standstill* empêchant toute modification de la destination des terrains et des constructions qui serait contraire aux prescriptions du plan directeur sectoriel dont le projet vient d’être déposé dans les communes territorialement concernées. C’est dire que pour avancer, les plans d’aménagement particulier non conformes au projet de plan directeur sectoriel devront être adaptés selon les procédures de modification prévues. En effet, le plan d’aménagement particulier, même dûment approuvé, ne crée en principe pas de droits acquis au bénéfice des promoteurs et maîtres d’ouvrage. Selon la jurisprudence administrative, la mutabilité des plans d’aménagement communaux fait partie de l’essence de ces actes et conduit dès lors à refuser l’existence de droits acquis au profit des intéressés. Dans ces conditions, ce n’est que sous l’effet de l’autorisation de bâtir, décision administrative individuelle, que peuvent naître des droits acquis au profit des intéressés potentiels. La commission parlementaire est d’avis que la situation décrite par le Conseil d’Etat est théoriquement juste mais dans la pratique, peu courante et limitée à une période très restreinte. Elle est d’avis que cette remarque ne nécessite aucun changement au niveau du texte du projet de loi. Elle tient cependant compte des observations du Conseil d’Etat, notamment sur un plan administratif et soulève la question d’une éventuelle responsabilité civile au titre de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l’Etat et des collectivités publiques;
- le Conseil d’Etat se demande si le simple renvoi au rythme légal de six années prévu par l’article 9, paragraphe (2) de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour aligner les plans d’aménagement communaux aux exigences des plans directeurs sectoriels suffit pour éviter en toute circonstance des cas de rigueur. Tel pourrait en effet être le cas si par exemple à quelques mois de l’aboutissement d’une procédure de modification d’un plan d’aménagement général, la nécessité s’imposerait d’adapter ce plan à un nouveau plan directeur sectoriel. Dans ces conditions, la Haute Corporation se demande s’il est opportun de refaire l’intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l’aménagement du territoire ou s’il n’y aurait pas plutôt intérêt à prévoir un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d’aménagement général, tout en limitant ce délai par exemple à un an ou deux. Les membres de la Commission procèdent à un bref échange de vues en la matière et conviennent d’amender l’article 19 afin de suivre l’approche du Conseil d’Etat et d’y inscrire une disposition prévoyant, dans certains cas, un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d’aménagement général.

Les membres de la commission parlementaire sont d’avis qu’il est important de définir avec précision dans quelles circonstances une commune bénéficiera de ce délai supplémentaire. Dans ce contexte, le texte de la future loi énoncera un point de départ précis d’application de cette disposition. Ce point de départ sera celui de la décision prise par le conseil communal au sens de l’article 10 de la loi du 19 juillet 2004 qui dispose notamment que „*Le projet d’aménagement général ensemble avec l’étude préparatoire, le rapport de présentation ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement est soumis au conseil communal*“. Les membres de la Commission s’interrogent ensuite sur la durée du délai supplémentaire à accorder et s’accordent pour prévoir un délai de deux ans.

A noter que la dérogation vise uniquement le délai supplémentaire accordé à la commune pour permettre à cette dernière de faire aboutir la modification entamée de son plan d’aménagement général.

Le texte énonce un point de départ précis d’application de cette disposition, à savoir dans les deux années à partir de l’entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Ce paragraphe poursuit le but de ne pas mettre en échec les projets de plans d’aménagement général dont la procédure serait entamée avant l’entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, dans un souci pour que la commune ne soit pas obligée de recommencer l’intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l’aménagement du territoire.

Par contre, tous les autres effets, notamment celui qu’aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n’est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan, restent applicables. L’effet de *standstill* reste en tout état de cause d’application.

Pour la clarté du texte, il est précisé qu'il s'agit de la dérogation au paragraphe (7), alinéa 1er. Un tel rajout évitera toute interprétation mettant en cause le principe qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

Par le biais de deux séries d'amendements, adoptés en date des 2 et 8 mai 2013, il est réservé le libellé suivant au nouveau paragraphe 8:

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Dans son troisième avis complémentaire datant du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat note que l'amendement du 2 mai 2013 prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe 8 qui comporte les dérogations utiles par rapport aux exigences des paragraphes 5 et 7 du même article. Donnant suite à une suggestion du Conseil d'Etat, la commission parlementaire estime en effet opportun de prévoir la possibilité pour les communes de faire aboutir la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général nonobstant l'entrée en vigueur d'un plan directeur sectoriel avant l'aboutissement de cette procédure, même si ce plan comporte des prescriptions imposant des changements du projet communal d'aménagement général. Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le principe de l'amendement.

Contrairement à la dérogation prévue par rapport au paragraphe 5 qui ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat note que selon le courrier précité du 8 mai 2013 la commission parlementaire entend restreindre l'effet de la seconde dérogation en ne faisant jouer celle-ci que par rapport au seul alinéa 1er du paragraphe 7. C'est dire que l'obligation de „standstill“ prévue par cet alinéa ne devra pas être respectée tant que perdurera le délai accordé à la commune pour aligner son plan d'aménagement général aux prescriptions du plan directeur sectoriel. Par contre, il ne sera pas permis au bourgmestre de délivrer des autorisations de construire, si celles-ci ne sont pas conformes aux exigences du plan directeur sectoriel. En attendant que le plan d'aménagement général soit rendu conforme aux prescriptions du plan directeur sectoriel, le bourgmestre sera dès lors seul responsable pour veiller à la conformité des permis de construire qu'il est amené à délivrer aux prescriptions du plan directeur sectoriel, peu importe ce que dispose à cet effet le plan d'aménagement général communal. Alors qu'en vertu de l'article 25 de la loi en projet le bourgmestre risque d'engager sa responsabilité pénale en cas de méprise sur les prescriptions du plan directeur sectoriel, il est à craindre que la prudence ne commande aux édiles locaux de s'abstenir plutôt que de courir le risque d'une condamnation pénale en cas de délivrance d'une autorisation de construire qui ne serait pas conforme aux exigences du plan directeur sectoriel.

Le Conseil d'Etat se demande si, dans ces conditions, il ne serait pas préférable de faire déroger les dispositions du nouveau paragraphe 8 à l'ensemble des exigences du paragraphe 7 (y compris celles de l'alinéa 2), plutôt que de limiter la dérogation au seul alinéa 1er. Il estime encore que le verbe „achever“ aurait avantage à être remplacé par „mener à bonne fin (la procédure d'adoption du plan d'aménagement général)“. Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

Au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est intervenu avant la date de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut mener à bonne fin la procédure d'adoption de ce plan d'aménagement général par dérogation aux dispositions du paragraphe 5 et du paragraphe 7. Dans ce cas, la commune doit assurer la mise en conformité de son plan d'aménagement général avec le plan directeur sectoriel conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004, en respectant à cet effet un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Au cours de sa réunion du 12 juin 2013, la Commission a analysé le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat et décidé de ne pas suivre sa proposition, étant donné que les craintes du Conseil d'Etat ne se justifient plus au regard de la décision prise au cours de la réunion du 17 avril 2013 de modifier également la teneur de l'article 25 du projet de loi.

Au regard de ce qui précède, l'article 19 se lira dorénavant comme suit:

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Article 20

La nouveauté de l'article consiste dans le droit conféré aux communes, en ce qui concerne leur territoire, à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des biens immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Jusqu'à présent, l'Etat était le seul à pouvoir contraindre les particuliers en vertu de l'article sous objet. Cette innovation trouve toute son utilité, notamment dans le cadre du plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“, car en ce qui concerne ce plan, la commune restera propriétaire des terrains des zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal concerné, d'où l'intérêt de faire figurer, à côté de l'Etat, les communes dans la disposition sous objet concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique. En outre, la commission parlementaire a décidé de supprimer toute disposition spécifique quant à la procédure de l'expropriation, et de renvoyer à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation, respectivement à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Ceci est tout d'abord souhaitable pour des raisons de simplification administrative, mais est également nécessaire, car la procédure prévue jusque-là dans

la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est incohérente avec la procédure prévue dans la loi précitée du 15 mars 1979, respectivement la loi précitée du 16 août 1967. En effet, alors que les deux lois précitées ne prévoient qu'un seul arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique, l'approbation du plan parcellaire et l'approbation du tableau des emprises, la loi initiale du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit un règlement grand-ducal pour le plan parcellaire et le tableau des emprises (appelé dans ce cas „liste des propriétaires“), ainsi qu'un arrêté grand-ducal constatant que la prise de possession immédiate des fonds immobiliers est requise. Il y a donc lieu de redresser cette incohérence afin de n'avoir qu'une seule procédure d'expropriation, notamment en vue d'avoir une base légale transparente, cohérente et harmonisée. L'article se lisait comme suit:

Art. 20. (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 sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, respectivement 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.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve la simplification du cadre légal proposée par la commission parlementaire qui consiste à appliquer la législation de droit commun en matière d'expropriation également dans le cadre légal de l'aménagement du territoire. Sur le plan rédactionnel, au paragraphe (1), il propose d'écrire: „*L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés ...*“, tandis qu'au paragraphe (2), il suggère d'écrire que „*L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions ...*“ et de remplacer le mot „*respectivement*“ par „*et*“. La commission parlementaire fait siennes ces suggestions et l'article 20 se lira comme suit:

Art. 20. (1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et 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.

Article 21

Ce nouvel article prévoit la possibilité pour les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire, en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci. Dans ce cas, la partie graphique du plan doit renseigner avec précision les terrains concernés. Pour le surplus, le projet de loi reprend le même texte que celui retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, y compris pour ce qui est de la procédure à appliquer. L'article se lisait comme suit:

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes, en ce qui concerne leur territoire en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:
– les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,

- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6 , ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat propose d'écrire „*et des communes territorialement compétentes*“. La commission parlementaire fait sienne cette suggestion et l'article 21 se lira comme suit:

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,*
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,*
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,*
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,*
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,*
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,*
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,*
- les ventes publiques,*
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,*
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.*

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;*
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;*
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;*
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;*
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;*
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.*

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe (7), l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe (7), point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe (5) sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Article 22

Etant donné que le présent projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, il y a lieu d'en supprimer toute référence dans la loi sous objet. En outre, le paragraphe (4) est modifié afin de supprimer les conditions de compétence matérielle et territoriale du tribunal, celles-ci étant de toute façon réglées par le „Nouveau code de procédure civile“. Quant au fond, cet article reste inchangé par rapport à l'article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 et se lit comme suit:

Art. 22. *(1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.*

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) *A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.*

Article 23

L'article 23 reprend, en l'amendant, l'article 22 de la loi modifiée du 21 mai 1999, qu'il n'avait pas été prévu de modifier initialement. L'amendement pose un principe général que toutes les demandes d'indemnités qui résultent d'une servitude sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14. L'article se lisait comme suit:

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix années après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

La Commission fait sienne la proposition de la Haute Corporation, dans son deuxième avis complémentaire, d'écrire „dix ans“. L'article 23 se lira donc comme suit:

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes (2) et (3), sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Article 24

Sauf à remplacer les termes „conseil supérieur“ par ceux de „Conseil supérieur“, les membres de la Commission ont maintenu cet article inchangé par rapport à son libellé dans la loi modifiée de 1999. L'article ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit:

Art. 24. (1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Article 25

L'article sous objet concerne les sanctions pénales.

Le paragraphe (1) de cet article a été libellé comme suit par la commission parlementaire lorsqu'elle a introduit ses amendements en juin 2012:

(1) Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se demandait si les infractions visées dans ce paragraphe ne devaient pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. La Haute Corporation supposait que cette manière de lire les dispositions sous objet n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement et proposait le libellé suivant:

(1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Lors de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, les membres de la Commission ont décidé de reformuler le paragraphe (1) en s'inspirant de la proposition de libellé du Conseil d'Etat,

sauf à biffer l'expression „orientations du programme directeur“, afin d'éviter tout flou juridique. En outre, le paragraphe est reformulé de telle sorte que le bourgmestre puisse être sanctionné s'il accorde sciemment une autorisation qu'il n'aurait pas dû accorder. Il est par contre évident que, si cette autorisation est accordée par erreur, le bourgmestre ne pourra pas être sanctionné pénalement.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que nonobstant l'usage du terme „orientations“ le programme directeur comporte des effets contraignants, car en vertu de l'article 7 du projet de loi, les communes ont l'obligation de concevoir leurs plans d'aménagement général et particulier en conformité avec les orientations du programme directeur. En omettant toute référence au programme directeur dans l'article sous rubrique, le législateur renonce à sanctionner sur le plan pénal des inobservances en la matière. La Haute Corporation constate encore que la commission parlementaire a opté pour une extension explicite au bourgmestre, autorité administrative compétente pour l'autorisation visée, de l'application de la sanction pénale pour autorisation ou exécution de travaux non conformes aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol. Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit là d'une option politique qu'il se dispense de commenter.

Au cours d'un bref échange de vues, les membres de la commission parlementaire confirment leur volonté de ne pas retranscrire le libellé de l'article 107 de la loi de 2004. Ils sont d'avis qu'une telle disposition serait de toute façon superfétatoire, car la législation sur l'aménagement communal comporte les dispositions nécessaires permettant de responsabiliser les bourgmestres. Après avoir tout d'abord envisagé d'amender le texte du paragraphe (1) de l'article 25 en y ajoutant le terme „sciemment“, ils décident finalement de suivre la proposition du Conseil d'Etat émise dans son avis du 25 septembre 2012.

Ainsi, l'article 25 se lira dorénavant comme suit:

Art. 25. (1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe (7) est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) *Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.*

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) *Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.*

(4) *La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.*

(5) *Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.*

Article 26

Cet article a pour objet de modifier la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Le texte est basé sur le texte français (Article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique) et reflète l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan. Le texte est adapté aux besoins des instruments de planification tels qu'ils découlent de la législation concernant l'aménagement du territoire.

Ainsi, pour les besoins de la législation luxembourgeoise, seule la disposition concernant la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire est retenue. A noter qu'en vertu de l'article 20 de la loi sous objet, 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 sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 de la loi.

En effet, en ce qui concerne la disposition visant „l’annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d’utilité publique est demandée“, il y a lieu de préciser que la loi sous objet permettra d’utiliser dorénavant l’instrument du plan d’occupation du sol pour tout projet d’utilité publique, si bien que ces projets pourront alors bénéficier de la disposition de l’article sous objet.

En ce qui concerne la disposition visant „la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan directeur sectoriel 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“, celle-ci a été abandonnée dans un souci de sécurité juridique et de légitime confiance. Il n’est, en fait, ni concevable d’entamer des travaux publics sur des terrains appartenant à des particuliers, ni de geler les prix des biens 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 biens 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.

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 telles que définies à l’article correspondant et visant les biens se situant dans les zones reclassées par les plans annexés au règlement grand-ducal d’un plan directeur sectoriel ou d’un plan d’occupation du sol.

Le but de se référer à la valeur du bien 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 Umweltprüfung“), 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 incidences 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 diffusion 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.

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 bien en plusieurs étapes.

Tout d’abord, il y a lieu de consulter la valeur à une date la plus proche possible de la date prévue par l’article sous objet, c’est-à-dire un an précédant la publication de la décision du Gouvernement en

conseil, de biens similaires, relativement proches du bien à acquérir, mais non directement concernés par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant des plans de l'aménagement du territoire.

Ensuite, il faut vérifier cette valeur en consultant pour une date la plus proche possible de la date de référence le prix de biens situés à deux endroits distincts plus éloignés, mais qui se trouvent néanmoins dans une situation similaire par rapport au bien à acquérir. En d'autres termes, les biens de comparaison doivent présenter les mêmes prédispositions et se trouver dans des conditions similaires que le bien à acquérir (classement d'un terrain, superficie, situation géographique, topographie du terrain et autres contraintes physiques).

Il convient d'examiner ensuite le prix actuel des trois endroits de référence (biens à proximité et biens 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 du bien à proximité, même si ce bien n'est pas directement concerné 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 du prix devant le tribunal lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'expropriation.

Cette disposition, tout en permettant d'éviter de grever les prix des biens par le fait du prince, permettra cependant de tenir compte de l'évolution générale du prix des biens. Elle s'applique uniquement dans un secteur directement 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.

L'article sous rubrique se lit comme suit:

Art. 26. 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 l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

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

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,*
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...*

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

Article 27

Cet article a pour objet de modifier la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le paragraphe (1) insère un article 12bis dans la loi et reflète l'idée de pouvoir se référer, pour la détermination de la valeur du bien à exproprier, à la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant la première publication officielle relative au futur plan (pour un commentaire complet, il est prié de se référer au commentaire de l'article 26).

Le paragraphe (2) a pour objet de remplacer l'article 17 de la loi. En effet, en vertu de l'article 20 de la loi sous objet, les communes, en ce qui concerne leur territoire, sont également autorisées à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires. Quant à la procédure d'expropriation poursuivie à la demande des communes, celle-ci est régie par la section „B – Expropriation poursuivie à la demande des communes“ de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article 17 de cette section renvoie à plusieurs dispositions édictées par les articles de la section „A – Expropriation poursuivie à la demande de l'Etat“. Etant donné que l'article 12bis qu'il est prévu d'insérer figurera dans cette section, il importe dès lors d'inclure une référence au nouvel article 12bis dans l'article sous objet.

Alors que cet article était initialement divisé en deux articles distincts, le Conseil d'Etat a, dans son deuxième avis complémentaire proposé, conformément aux usages de la légistique formelle, de regrouper l'ensemble des modifications qui concernent une seule et même loi dans un seul et même article subdivisé en autant de paragraphes que la loi en question est censée subir de modifications. La commission parlementaire a fait sienne cette proposition et l'article 27 se lira comme suit:

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„Art. 12bis. Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

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

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,*
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...*

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

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 17. Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Article 28

Etant donné que le comité interministériel de l'aménagement du territoire est supprimé, il y a lieu de supprimer toute référence y relative et de remplacer ce terme par le terme „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“. C'est l'objet de l'article 28, qui modifie l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels et qui se lit comme suit:

Art. 28. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ sont remplacés par les termes „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Article 29

L'article sous rubrique a pour objet d'apporter des modifications à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain:

- le paragraphe (1) modifie l'alinéa 1er de l'article 1er de la loi du 19 juillet 2004. L'article qu'il est proposé de modifier reste inchangé quant au fond, mais il rajoute au paragraphe 1er, à côté des prescriptions, le terme „recommandations“ des plans directeurs sectoriels. En plus, il supprime la référence quant aux plans directeurs régionaux. Le Conseil d'Etat donne l'avantage à un libellé distinguant plus clairement l'effet des différents instruments légaux de l'aménagement du territoire sur les instruments légaux de l'aménagement communal. Il propose d'écrire: „(1) On entend ... Cette organisation ... reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“. La Commission du Développement durable fait siennes les propositions du Conseil d'Etat;*
- le paragraphe (2) modifie l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004. Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, et plus particulièrement la décision ministérielle quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi concernant l'aménagement du territoire ou se trouvant à l'état de projet au cours de la phase procédurale. Dans ce dernier cas, le projet concerné n'est pas encore déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Afin d'éviter que des constructions puissent être érigées pendant la phase procédurale, mettant ainsi la mise en œuvre du plan directeur sectoriel en échec, suite à des contraintes dues à des faits accomplis, la nouvelle*

disposition prévoit qu'aucune autorisation de construire ne puisse être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel;

- le paragraphe (3) a pour objet d'insérer un article 18bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette nouvelle disposition prévoit la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. En effet, seules ces normes ont la précision nécessaire pour rendre de fait, le cas échéant, les plans d'aménagement communaux incompatibles avec elles sans conférer à la commune concernée de marge de manœuvre en la matière. Certes la question de l'intérêt d'une obligation de délibération de la part de la commune peut dans de telles conditions se poser, étant donné que celle-ci ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Cependant, cette disposition est nécessaire pour deux raisons. D'une part, le plan directeur sectoriel est un instrument étatique qui impose des contraintes aux communes qui doivent s'y conformer et, d'autre part, en vertu du principe de l'autonomie communale, il revient aux communes elles-mêmes, et non à l'Etat, de modifier leurs plans d'aménagement communaux;
- le paragraphe (4) a pour objet de remplacer l'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cet article concerne la procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du commentaire du paragraphe (2);
- le paragraphe (5) a pour objet d'insérer un article 30bis dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette nouvelle disposition prévoit la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier, afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels. Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire du paragraphe (3).

L'article 29 se lit comme suit:

Art. 29. (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 18bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.“

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 30bis. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis“.

Article 30

Cet article suit la proposition du Conseil d'Etat d'abroger la loi modifiée du 21 mai 1999 et d'écrire une nouvelle loi; il ne suscite pas de commentaire supplémentaire et se lit comme suit:

Art. 30. La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Article 31

Etant donné que la Commission du Développement durable a décidé, conformément à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire, de procéder à la réécriture intégrale du projet de loi n° 6124, l'article sous rubrique s'avère indispensable afin de mettre en place des dispositions transitoires nécessaires au maintien en vigueur des instruments de l'aménagement du territoire adoptés sous le régime de la loi du 21 mai 1999 à abroger, voire celle antérieurement en vigueur du 20 mars 1974 ayant porté le même intitulé.

Le paragraphe (1) prévoit des dispositions permettant que les plans directeurs sectoriels, les plans d'occupation du sol, ainsi que les anciens plans d'aménagement partiel restent en vigueur. D'une manière générale, tous les plans qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur. Le Conseil d'Etat propose de remplacer à deux reprises le terme „existent“ par „sont en vigueur“. Par ailleurs, les termes „restent en vigueur“ qui figurent *in fine* de la première phrase sont à remplacer par „continuent à produire leurs effets“. Au paragraphe (2), le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs évoquent l'hypothèse des modifications des plans d'occupation du sol à côté de celle visant les plans d'occupation du sol. A son avis, le plan d'occupation du sol s'applique dans la forme telle que celle-ci résulte du plan originaire, le cas échéant, modifié dans la suite. Dans ces conditions, il faut écrire: „... les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment ...“. La commission fait siennes ces propositions de modification.

Le paragraphe (2) pose le principe général que tout plan d'occupation du sol existant, ainsi que toute modification d'un plan d'occupation du sol existant, est soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier, sauf lorsque le plan d'occupation du sol existant ou la modification d'un plan d'occupation du sol existant, définit des terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable. En effet, le nouvel article 11, paragraphe (2) dispose que le „plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le

cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver." Dès lors, en ce qui concerne tout nouveau plan d'occupation du sol, celui-ci précise lui-même les prescriptions urbanistiques de manière à jouer le rôle d'un plan d'aménagement particulier actuel. Ainsi, le bourgmestre peut parfaitement délivrer des autorisations de construire en application du seul plan d'occupation du sol, en l'absence d'un plan d'aménagement particulier, car le plan d'occupation du sol contient lui-même les règles d'urbanisme, et notamment des prescriptions dimensionnelles des futures constructions clairement prédéfinies. Or, dans le cadre de plans d'occupation du sol existants, par exemple le plan d'occupation du sol „Aéroport et environs“, ceux-ci ne contiennent pas forcément les dispositions urbanistiques spécifiques nécessaires, alors que le plan d'occupation du sol touche également un certain nombre de propriétés privées destinées notamment à l'habitat et à certaines activités économiques, d'où l'intérêt de maintenir l'obligation générale d'établir un PAP pour les POS existants.

L'article 31 se lit comme suit:

Art. 31. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe (2) de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe (1) de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe (1), de la loi précitée.

La Haute Corporation estime encore que, dans l'intérêt tant de la sécurité juridique que de la simplification des procédures à respecter, il y aurait intérêt à procéder à une modification des deux plans d'occupation du sol actuellement en vigueur „Aéroport et environs“ et „Campus scolaire Tossebiërg“, de sorte à y rendre applicable le cadre légal en projet dans les meilleurs délais possibles.

Article 32

Cet article prévoit un intitulé abrégé. Il ne nécessite aucun commentaire supplémentaire et se lit comme suit:

Art. 37. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

Le Conseil d'Etat recommande également de remplacer l'intitulé du chapitre XI par le libellé „Chapitre XI – Intitulé abrégé“. La Commission fait sienne cette proposition.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 6124 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

concernant l'aménagement du territoire et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Chapitre I: Définitions, objectifs et moyens

Art. 1. (1) L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il 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.

(2) L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées:

- (a) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
- (b) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
- (c) 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;
- (d) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale et
- (e) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales.

Art. 2. (1) Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, appelé par la suite „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.

(2) Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er.

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi et d'envergure régionale, nationale ou encore transfrontalière, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional et interrégional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe.

(3) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide.

(4) Le ministre est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, appelé par la suite „Conseil supérieur“.

Art. 3. Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs.

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable.

Art. 4. (1) La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1er de la présente loi concerne principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
- les investissements publics dans les domaines suivants: zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre interrégional.

(2) Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol;
- les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 3.

(3) Le ministre fait périodiquement, et au moins tous les trois ans, au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

(4) Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisins en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

Chapitre II: Programme directeur d'aménagement du territoire

Art. 5. (1) Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite „le programme directeur“, assure l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1er. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.

(2) Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Art. 6. (1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.

(2) Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues de la part des communes au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions dans le délai précité. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de programme directeur. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(3) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(4) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

(5) Le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration.

Art. 7. (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

(2) Le programme directeur peut être précisé, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par des plans directeurs sectoriels ou par des plans d'occupation du sol qui comportent une partie écrite et une partie graphique. La partie graphique complète et visualise les mesures d'aménagement arrêtées par la partie écrite.

Chapitre III: Plans directeurs sectoriels

Art. 8. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

Art. 9. (1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1er.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(5) Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(9) Le ministre informe périodiquement, et au moins tous les trois ans, le Gouvernement et la Chambre des députés ainsi que les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels.

Art. 10. (1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue à l'article 9.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sectoriel sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes et des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Chapitre IV: Plans d'occupation du sol

Art. 11. (1) Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels.

(2) Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en

font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

(3) Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

Art. 12. Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement. La décision du Gouvernement en conseil est publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg.

Art. 13. (1) Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique.

(2) Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

(4) Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

(6) Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination.

(8) Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

Art. 14. (1) Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et publiés au Mémorial.

Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.

(2) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Art. 15. (1) Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, abroger ou modifier de façon générale ou ponctuelle un plan d'occupation du sol.

(2) La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

(3) Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui sont parvenues dans le délai précité de la part des communes consultées au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdites observations et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial.

Art. 16. (1) A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au paragraphe 1er.

Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Art. 17. (1) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

(2) De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.

(3) S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-dessus énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.

(4) L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18. (1) Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

(2) La décision est prise par arrêté du Gouvernement en conseil.

(3) La décision est publiée au Mémorial. Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée au bourgmestre de la ou des communes de situation de l'immeuble.

(4) Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

Chapitre V: Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 19. (1) Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

(2) Le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations.

(3) Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.

(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

(5) Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(6) A défaut pour les communes de se conformer au délai imparti par le paragraphe précédent, les prescriptions du plan directeur sectoriel modifient de plein droit le plan ou projet de plan d'aménagement général et les plans ou projets de plans d'aménagement particulier dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces prescriptions.

(7) A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan.

(8) Par dérogation aux paragraphes (5) et (7) alinéa 1er, au cas où le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement général, tel que prévu à l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, intervient avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, la commune peut achever sa procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, telle que prévue par l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Cette révision doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Chapitre VI: *Mise en oeuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol*

Section 1: Expropriation

Art. 20. (1) L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et 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.

Section 2: Droit de préemption

Art. 21. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement compétentes en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) L'Etat est prioritaire sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'Etat, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que l'Etat n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à l'Etat au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, l'Etat délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précise que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, l'Etat est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, l'Etat informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence de l'Etat dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, l'Etat est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part de l'Etat, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

Section 3: Indemnités

Art. 22. (1) N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

(2) Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

(3) L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 ou des travaux y relatifs exécutés aux frais des pouvoirs publics.

(4) A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent.

Art. 23. Les demandes d'indemnités qui résultent de l'article 22, paragraphes 2 et 3, sont prescrites dix ans après le jour où le plan est déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14.

Chapitre VII: Organes d'aménagement

Art. 24. (1) Il est créé un Conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.

(2) Le Conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.

(4) La composition du Conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Chapitre VIII: Sanctions pénales

Art. 25. (1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7 est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 16 et 18.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

Chapitre IX: *Dispositions modificatives et abrogatoires*

Art. 26. 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 l'alinéa 1er, il est ajouté un alinéa 2 et un alinéa 3 rédigés comme suit:

„Cependant, quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

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

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

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

Art. 27. (1) Un nouvel article 12bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

„**Art. 12bis.** Quelle que soit la nature des biens, il ne peut être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis la date de référence visée à l'alinéa suivant, s'ils sont provoqués par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols découlant de plans directeurs sectoriels ou de plans d'occupation du sol.

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

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du ...

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

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** Lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de communes, les dispositions édictées par les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12bis, 14, 15 et 16 qui précèdent sont applicables sauf les modifications qui suivent.“

Art. 28. A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, les termes „comité interministériel à l'aménagement du territoire“ sont remplacés par les termes „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

Art. 29. (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

„(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe (2) par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du ... concernant l'aménagement du territoire.“

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2,

avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(3) Un nouvel article 18bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 18bis. *Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire*

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis.“

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du ... ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes“.

(5) Un nouvel article 30bis est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

„Art. 30bis. *Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire*

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée ... ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1er. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis“.

Art. 30. La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Chapitre X: *Dispositions transitoires*

Art. 31. (1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. Il en est de même pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Par dérogation à l'article 11, paragraphe 2 de la présente loi ainsi qu'à l'article 26, paragraphe 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui pro-

duisent leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. A défaut d'une telle définition, les plans d'occupation du sol ainsi que les parties modifiées des plans d'occupation du sol sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier conformément à l'article 26, paragraphe 1er, de la loi précitée.

Chapitre XI: *Intitulé abrégé*

Art. 32. La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée „loi du ... concernant l'aménagement du territoire“.

Luxembourg, le 4 juillet 2013

Le Rapporteur,
Gilles ROTH

Le Président,
Fernand BODEN