



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 08 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant:
 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

2. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, Mme Claudia Dall'Agnol (remplaçant M. Georges Engel), M. Fernand Etgen, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth

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

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

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. **6124 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**
 1. **la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
 2. **la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
 3. **la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
 4. **la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

Les membres de la commission parlementaire poursuivent l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Amendement 21 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'examen des observations de la Haute Corporation émises à l'endroit de l'amendement 21 a déjà été entamé au cours de la réunion du 24 octobre dernier. Il est prié de se reporter au procès-verbal de cette réunion pour toute précision en la matière.

Pour rappel, l'amendement 21 consiste en l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi, dont l'objet principal est de différencier trois 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. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat insiste pour ne garder au niveau des plans directeurs sectoriels que deux instruments : d'une part, les prescriptions qui sont des dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes et, d'autre part, les recommandations sans portée obligatoire pour celles-ci.

Au cours de leur réunion du 24 octobre dernier, les membres de la Commission se sont déclarés d'accord pour suivre l'optique préconisée par le Conseil d'Etat et ne retenir que les deux termes « prescriptions » et « recommandations ». Ils ont en outre décidé de retenir la proposition du Conseil d'Etat de ne pas confier au règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel le soin de fixer aux communes le délai pour adapter leurs plans d'aménagement, mais de renvoyer à la périodicité prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Les responsables du Ministère ont notamment soulevé un problème technique qui naît du fait qu'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. De ce fait, ils ont exprimé la volonté de revenir sur cet article, afin de présenter un nouveau projet de texte pour l'article sous objet.

De l'avis de plusieurs membres de la Commission, le nouveau libellé qu'il convient de donner à l'article 19 de la loi sur l'aménagement du territoire devra, d'une part, se conformer au maximum aux suggestions du Conseil d'Etat et, d'autre part, maintenir la philosophie en vigueur dans la loi actuelle, dont l'article 19 dispose que « **Art. 19.** *Le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans* ».

La Commission du Développement durable est en outre d'avis que, dans le cas d'une prescription qui n'est pas assez précise pour être d'applicabilité directe et qui doit donc être transposée par les communes lors de l'adaptation de leur plan d'aménagement général ou dans le cas d'une recommandation, il revient à l'autorité de tutelle, en l'occurrence le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, d'exercer non seulement un contrôle de légalité, mais également un contrôle d'opportunité, ainsi que l'admet l'actuelle jurisprudence administrative. Si le ministre de tutelle est d'avis que le plan communal n'est pas conforme aux plans directeurs sectoriels, il refusera de l'approuver.

Il convient en outre de retenir ce qui suit :

- un nouveau paragraphe est ajouté afin de prévoir 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 ;
- afin de mettre en place une meilleure sécurité juridique dans l'intérêt du citoyen, il est inséré une limitation à cinq années de l'effet de *stand-still* ;
- la demande du Ministère d'ajouter l'expression « ou projet de plan » à l'endroit du nouveau paragraphe (7) de l'article 19 est laissée en suspens. Monsieur le Ministre tient cependant à informer les membres de la Commission que cet ajout est fondamental pour la cohérence du projet de loi et constitue le seul moyen de ne pas mettre en échec les plans directeurs sectoriels.

Au terme de cet échange de vues, la commission parlementaire décide de réserver le libellé provisoire suivant à cet article :

Art. 21. *L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **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 les transposer dans les parties graphique ou écrite de leur plan d'aménagement général.*

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 projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement 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 sectoriel modifient de plein droit les plans ou

projets de plan d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans.

7. Jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier des communes avec le plan [ou projet de plan] directeur sectoriel, 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 directeur sectoriel].

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions » ~~et orientations qui précisent des résultats à atteindre du plan directeur sectoriel.~~

8. L'interdiction prévue au paragraphe (7) tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9.

*

Amendement 22 portant sur le nouvel article 22 du projet de loi (article 18 initial)

Etant donné que le projet de loi introduit de nouveaux instruments de mise en œuvre des différents plans, il y avait lieu d'adapter l'intitulé du chapitre VI en conséquence. Cette adaptation a été opérée par le biais d'un nouvel article 22, dont le libellé n'appelle aucune observation de la part du Conseil d'Etat :

Art. 22. *L'intitulé du chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :*

« *Chapitre VI : Mise en œuvre du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol* »

*

Amendement 23 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Cet amendement insère un nouvel article dans le projet de loi, article ayant pour objet de compléter le chapitre VI par l'introduction de trois sections régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de préemption, ainsi que le droit aux indemnités. Le nouvel article 23 du projet de loi, dont le libellé n'appelle aucune observation de la part du Conseil d'Etat, se lira comme suit :

Art. 23. *Le chapitre VI de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par de nouvelles sections, libellées comme suit :*

1° *Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20 ayant l'intitulé suivant : « Section 1ère : Expropriation »*

2° *Il est inséré une nouvelle section devant l'article 20-1 ayant l'intitulé suivant : « Section 2 : Droit de préemption »*

3° *Il est inséré une nouvelle section devant l'article 21 ayant l'intitulé suivant : « Section 3 : Indemnités »*

*

Amendement 24 portant sur le nouvel article 24 du projet de loi (article 19 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 24 du projet de loi :

Art. 24. *L'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **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 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.*

2. *L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 9 et 14.*

3. *Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.*

4. *Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22. »*

Cet amendement prévoit d'accorder aux communes, en ce qui concerne leur territoire, le droit d'expropriation réservé actuellement au seul Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

*

Amendement 25 portant sur le nouvel article 25 du projet de loi (article 20 initial)

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 25 du projet de loi :

Art. 25. *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 20-1, libellé comme suit :*

« **Art. 20.-1** 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 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. »

Cet amendement se limite au redressement de quelques erreurs de renvoi. Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Les membres de la commission parlementaire constatent cependant qu'ils ont omis d'ajouter l'expression « et des communes, en ce qui concerne leur territoire » à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 20-1 de la loi de 1999. Un nouvel amendement en ce sens devra dès lors être envoyé au Conseil d'Etat et la nouvelle teneur dudit paragraphe 1^{er} sera :

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.

*

Amendement 26 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 26 du projet de loi :

Art. 26. L'article 21 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 21.** 1. N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 9 et 14 de la présente loi.

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 visé au point 1 ou des travaux 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 en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble. »

Cet amendement, qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, se borne à supprimer la référence à l'article 8 de la loi du 21 mai 1999, étant donné que le projet de loi supprime les plans directeurs régionaux.

*

Amendement 27 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 27 prévoit d'écrire « Conseil supérieur » avec une lettre initiale majuscule au mot « conseil ». Cet amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à rappeler que le mot « terme » devrait être mis dans la forme du pluriel. La commission parlementaire fait sienne cette remarque purement rédactionnelle du Conseil d'Etat et le nouvel article 27 du projet de loi se lira comme suit :

Art. 27. A l'article 23 de la loi précitée du 21 mai 1999 les termes « conseil supérieur » sont remplacés par ceux de « Conseil supérieur ».

*

Amendement 28 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Etant donné que le projet de loi supprime les plans directeurs régionaux, les syndicats de communes régionaux ne peuvent plus avoir pour mission principale « d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux ». Par le biais de l'amendement 28, la commission parlementaire entend réorienter la mission de ces syndicats qui consistera dorénavant à « œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives ». Ainsi, la commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 29 du projet de loi :

Art. 29. L'article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 25. 1.** Pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux. Ces syndicats de communes ont pour mission d'œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives.

2. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal. »

De l'avis du Conseil d'Etat, la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes constitue une base légale suffisante pour permettre à deux ou plusieurs communes de se syndiquer en vue de la réalisation de la mission nouvelle que la commission parlementaire entend confier aux syndicats de communes dont question à l'article 25, nouvelle version de la loi de 1999. Par voie de conséquence, il pourrait être fait abstraction de l'article en question.

Quant à la commission consultative susceptible d'être créée en vue d'assister le comité du syndicat, la Haute Corporation rappelle qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 23 février 2001, les attributions du comité sont celles qui incombent au conseil communal dans une commune. Or, en vertu de l'article 15 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le conseil communal peut constituer des commissions consultatives dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont fixés par règlement d'ordre intérieur. Dans l'intérêt d'une démarche cohérente en matière législative et par souci de respecter le principe de l'autonomie communale, il convient de faire abstraction du paragraphe 2 de l'article 25, version nouvelle, de la loi de 1999 en laissant au comité du syndicat l'initiative de la constitution d'une commission consultative ainsi que la compétence pour en régler les attributions, la composition et le fonctionnement.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose, en ordre principal, de faire abstraction de l'article 25 ou, en ordre subsidiaire, d'en supprimer le paragraphe 2.

La Commission du Développement durable décide de faire abstraction de l'article 25 de la loi de 1999.

*

Amendement 29 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'article sous objet concerne les sanctions pénales. Par rapport à la version initiale, la commission parlementaire a ajouté, au paragraphe 2, la possibilité pour le juge d'ordonner également la mise en conformité de travaux aux orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement. Ainsi, la commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 30 du projet de loi :

Art. 30. *L'article 26 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **Art. 26. 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.*

2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.

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. »

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'égard de l'amendement sous rubrique :

- il rappelle sa demande de distinguer, au niveau du plan directeur sectoriel, entre les dispositions ayant le caractère de prescriptions et celles ayant le caractère de recommandations ;

- il s'interroge sur la proposition de compléter le champ d'application des mesures que le juge pénal peut ordonner pour rendre des travaux conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. La question de la conformité des travaux se pose uniquement dans le contexte de la législation concernée par les modifications en projet que face aux normes contraignantes de l'aménagement du territoire, excluant celles résultant de l'aménagement communal et du développement urbain car relevant d'un autre cadre légal. Est dès lors visé le programme directeur en ce qu'il s'impose tant à l'aménagement communal et au développement urbain qu'aux travaux exécutés sur base des prescriptions qui s'en dégagent. Il en est de même des prescriptions des plans directeurs sectoriels, ainsi que des plans d'occupation du sol qui, après avoir été déclarés obligatoires, se superposent de plein droit aux plans et projets d'aménagement général et des plans et projets d'aménagement particulier des communes pour ce qui est des aires couvertes par les plans d'occupation du sol ;
- il suggère de préciser la notion de « plans déclarés obligatoires » ;
- il propose de faire abstraction du début de phrase du paragraphe 1^{er} qui n'a aucune valeur normative et du bout de phrase « de la présente loi » figurant à la fin du paragraphe 3 ;
- il est d'avis que les infractions visées au paragraphe 1^{er} de l'article 26 pourraient être interprétées 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. Il suppose que cette interprétation n'a pas été voulue par la commission parlementaire.

Compte tenu de ce qui précède, la Haute Corporation propose de libeller comme suit les trois premiers paragraphes de l'article 26 de la loi de 1999 :

(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 17 et 18.

Les membres de la commission parlementaire sont d'avis qu'il convient de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat afin d'éviter que le texte ne puisse être interprété comme s'appliquant également aux responsables communaux, d'autant plus que l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹ prévoit, à leurs yeux, déjà à suffisance les sanctions pénales envers

¹ **Art. 107. Sanctions pénales et mesures administratives**

1. Sont punis 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, tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir.

les contrevenants. Les membres de la Commission sont notamment d'avis qu'un bourgmestre ne pourrait être tenu responsable si, pour quelque raison que ce soit, le conseil communal refuse de lui accorder une majorité afin de procéder à la modification voulue des plans d'aménagement communaux.

Les responsables du Ministère rappellent quant à eux que les cas visés sont ceux où le bourgmestre a, volontairement ou involontairement, accordé une autorisation de construire non conforme aux orientations du programme directeur, aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou aux dispositions d'un plan d'occupation du sol. Ils sont donc d'avis que, dans ces cas précis, le bourgmestre doit être responsabilisé. Ils souhaitent, dans ce contexte, obtenir la garantie que l'article 107 de la loi communale lui serait appliqué.

Après un bref échange de vues, il est finalement décidé de tenir ce point en suspens. En ordre principal, la Commission fera sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. En ordre subsidiaire, le Ministère pourra proposer une formulation plus adéquate.

*

Amendement 30 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 30 a pour objet d'insérer un nouvel article 31, modifiant le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans le projet de loi. Il est libellé comme suit :

Art. 31. *L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} 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 ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que les amendements 30 à 34 comportent des propositions de modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il suggère d'alléger le libellé des phrases introductives des articles afférents du projet de loi en se référant à partir du texte proposé par l'amendement 31 à « la loi précitée du 19 juillet 2004 ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

La Haute Corporation note que cet amendement prévoit deux modifications de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi de 2004. D'une part, le libellé de ce paragraphe fera dorénavant abstraction d'une référence aux plans directeurs régionaux. D'autre part, il aligne le texte dudit paragraphe aux effets des instruments de l'Etat en matière d'aménagement du territoire sur les plans d'aménagement communaux qui sont censés être nouvellement déterminés en vertu des amendements 1 et 21. Le premier objet de la modification ne donne pas lieu à observation. Quant au second objet de la modification, le Conseil d'Etat considère que l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi de 2004 comporte une visée programmatique dans le

2. Le juge peut ordonner la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux dans leur pristin état, aux frais des contrevenants. La commune ou, à son défaut, l'Etat peuvent se porter partie civile.

3. La violation des procédures prévues au titre 3, chapitres 1er et 2 et au titre 4, chapitres 2 et 3, ainsi qu'aux articles 35, 36 et 37 du même titre 4 constitue une faute grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

sens qu'il requiert des communes de veiller de façon générale à la compatibilité de l'aménagement communal avec les orientations des instruments d'aménagement du territoire au-delà de leur obligation d'en respecter les éléments juridiquement contraignants. A condition de réserver à la modification proposée par l'amendement sous rubrique l'interprétation qui se dégage de l'analyse qui précède, cet amendement ne donne pas lieu à critique quant au second objet de la modification qu'il prévoit.

Afin de donner suite aux remarques du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 21, les membres de la Commission décident d'amender l'article 31 du projet de loi sous rubrique et de remplacer le terme « orientations » par celui de « recommandations ». L'article se lira donc comme suit :

Art. 31. *L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} 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 ainsi que les prescriptions et **recommandations** des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »*

*

Amendement 31 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Par le biais de cet amendement, un nouvel article 32, libellé comme suit, est inséré dans le projet de loi :

Art. 32. *L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 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 du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

Cet amendement prévoit de modifier l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, qui 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 précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet au cours de la phase procédurale.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que les alinéas 1^{er} et 3 du texte censés remplacer l'alinéa 2 actuel donnent suite à une proposition de texte du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 16 septembre 2011. En ce qui concerne l'alinéa 2, il constitue une copie conforme de la deuxième phrase du paragraphe 7 de l'article 19 de la loi de 1999,

dans la version proposée par l'amendement 21. Au vu du caractère manifestement redondant des deux dispositions, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction de l'alinéa 2 du texte sous examen.

Après un bref échange de vues, la commission parlementaire décide de suivre cette proposition du Conseil d'Etat. Parallèlement, les responsables du Ministère demandent le réexamen du libellé de l'article 19 de la loi du 21 mai 1999.

L'article 32 du projet de loi se lira donc comme suit :

Art. 32. *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 du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.*~~

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

*

Amendements 32 et 34 ayant pour objet l'insertion de nouveaux articles dans le projet de loi

Les nouveaux articles 33 et 35 du projet de loi sont libellés comme suit :

Art. 33. *Il est inséré un article 18bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :*

« Art. 18bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article 19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues aux articles 10 à 18 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. »

Art. 35. *Il est inséré un article 30bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, libellé comme suit :*

« Art. 30bis. Procédure allégée

Dans le cadre de la mise en concordance par les communes de leur plans d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels telles que définies à l'article

19 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, les modalités prévues à l'article 30 de la présente loi ne sont pas applicables.

La procédure allégée se limite à une délibération du conseil communal qui fait l'objet d'un avis de la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement avant d'être soumise à la décision du ministre.

Le ministre statue dans les deux mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement et décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement particulier, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement particulier.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement particulier avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999. »

L'insertion de ces deux nouveaux articles dans la loi précitée du 19 juillet 2004 a pour objectif de prévoir la mise en place d'une procédure allégée dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général (pour ce qui est de l'amendement 32) et dans le cadre d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier (pour ce qui est de l'amendement 34) ceci afin de permettre aux communes d'assurer la mise en concordance de leur plan d'aménagement général avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

De son avis complémentaire, la Haute Corporation constate que ces deux amendements font suite à une recommandation de sa part, émise dans son avis du 16 septembre 2011 et que les textes proposés par la commission parlementaire reprennent les grandes lignes de cette recommandation. Sous réserve pour la Chambre des Députés de suivre le Conseil d'Etat en matière de procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels (cf. amendement 11), le Conseil d'Etat recommande de rédiger les nouveaux articles 18*bis* et 30*bis* de la loi de 2004 de manière à en rapprocher le texte du libellé des articles 18 et 30 de celle-ci. Il propose la rédaction suivante :

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 21 mai 1999 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 1^{er}. 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.

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 du 21 mai 1999 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 1^{er}. 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.

Si les représentants du Ministère expriment une préférence pour faire abstraction des amendements 32 et 34, la commission parlementaire est d'avis qu'ils doivent être maintenus et que le libellé proposé par le Conseil d'Etat devrait être retenu.

*

Amendement 33 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 34 du projet de loi :

Art. 34. *L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain 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 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

En ce qui concerne les alinéas 1^{er} et 3 du texte de remplacement de l'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi de 2004, ils ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Pour ce qui est de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'amendement 31. Par analogie à la décision prise à l'endroit de l'amendement 31, la Commission décide ici aussi de biffer le second alinéa du texte de remplacement. L'article 34 du projet de loi se lira donc comme suit :

Art. 34. *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 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

~~*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions et orientations qui précisent des résultats à atteindre du projet de plan directeur sectoriel.*~~

Il n'est pas tenu compte des projets de plans et de programmes qui n'ont pas été déclarés obligatoires dans les quatre années de la communication du projet aux communes. »

Le Gouvernement réitère sa demande de réexaminer le libellé de l'article 19 de la loi du 21 mai 1999.

*

Amendement 35 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Cet amendement a pour objet d'insérer un nouvel article 36 dans le projet de loi. Cet article, qui prévoit d'insérer un nouvel article 12bis dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, définit de quelle manière sera déterminée la valeur d'un bien à exproprier. La commission parlementaire a réservé le libellé suivant au nouvel article 36 :

Art. 36. *Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré 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 de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée.*

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

Cet amendement ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, la Haute Corporation est d'avis que le texte de l'alinéa 2 de l'article 12bis qu'il est prévu d'insérer dans la loi du 15 mars 1979 pourrait être allégé, en écrivant : « Les biens à exproprier (...) publication au Mémorial :

- *soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 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 21 mai 1999. »*

La commission parlementaire fait sienne cette proposition rédactionnelle. Ainsi, l'article 36 du projet de loi sous rubrique se lira comme suit :

Art. 36. *Un article 12bis, libellé comme suit, est inséré 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 modifiée du 21 mai 1999 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 21 mai 1999.*

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

*

Amendement 36 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 36 a pour objet d'insérer un nouvel article 37 dans le projet de loi. Cet article prévoit de remplacer l'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin d'y inclure une référence au nouvel article 12bis. La commission parlementaire a réservé le libellé suivant à l'article 37 :

Art. 37. *L'article 17 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique précitée 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. »*

Cet amendement ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, la Haute Corporation propose de se référer, dans la phrase introductive, sous forme abrégée à la loi du 15 mars 1979 en écrivant : « **Art. 37.** *L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant : ».*

La commission parlementaire fait sienne cette proposition rédactionnelle. Ainsi, l'article 37 du projet de loi sous rubrique se lira comme suit :

Art. 37. *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. »*

*

Amendement 37 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

Cet amendement a pour objet d'insérer un nouvel article 38 dans le projet de loi, article qui prévoit de compléter l'article 12 de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. La commission parlementaire a réservé le libellé suivant à l'article 38 :

Art. 38. *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 1^{er}, 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 de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;*
- *soit de la décision du Gouvernement en conseil de faire élaborer un plan d'occupation du sol, conformément à l'article 12 de la loi précitée. »*

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

Cet amendement ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, la Haute Corporation renvoie à la proposition de texte qu'elle a formulée à l'endroit de l'amendement 35. La commission parlementaire fait sienne cette proposition rédactionnelle. Ainsi, l'article 38 du projet de loi sous rubrique se lira comme suit :

Art. 38. *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 1^{er}, 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 modifiée du 21 mai 1999 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 21 mai 1999 ».*

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

*

Amendement 38 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi

L'amendement 38 a pour objet d'insérer un nouvel article 39 dans le projet de loi. En effet, étant 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 ». Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et est libellé comme suit :

Art. 39.- *A l'article 9 de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, le terme « comité interministériel à l'aménagement du territoire » est remplacé par le terme « Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ».*

*

Amendement 39 portant sur l'intitulé du projet de loi

L'amendement sous rubrique, qui est une simple conséquence des amendements 30 à 38, a pour objet de formuler un nouvel intitulé du projet de loi, à savoir :

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :

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

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition faite dans le cadre de ses observations préliminaires quant à l'intérêt de remplacer la loi du 21 mai 1999 dans son intégralité. Il constate en effet 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. Il se demande donc s'il ne serait pas plus judicieux d'abroger purement et simplement 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 l'état. S'il était suivi dans cette approche, il faudrait compléter le texte de la loi nouvelle par un article à insérer à la fin du dispositif permettant de citer la loi sous une forme abrégée. En outre, il faudrait remplacer dans les autres lois sujettes à modification aux termes de la loi en projet le renvoi à la loi de 1999 par un renvoi à la loi nouvelle.

Dans l'optique d'une lecture plus aisée et d'une meilleure visibilité, les membres de la commission parlementaire se déclarent *a priori* favorables à cette proposition de la Haute Corporation. Ils chargent cependant les responsables du Ministère de vérifier quelles dispositions transitoires devraient être mises en place et réservent leur décision finale en la matière, décision qu'ils prendront au regard de la complexité de l'exercice.

Au cas où une nouvelle loi serait rédigée, il va de soi que l'entièreté des articles examinés ci-avant serait renumérotée.

*

Amendement gouvernemental

Le Gouvernement a déposé, en date du 20 juin 2012, un amendement ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi n°6124. Cet article vise à insérer deux alinéas à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de telle sorte que le dit article 37 se lirait comme suit :

Art. 37. Autorisations de construire

Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.

Cependant, cette autorisation n'est pas requise pour toute réalisation de travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires et modifiant de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

En outre, cette autorisation n'est pas requise pour la réalisation de travaux de voirie, de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, y compris les ouvrages d'art et des infrastructures d'eau, réalisés par l'Etat ou par la Société nationale des chemins de fer, les infrastructures électriques réalisées par les concessionnaires ainsi que les infrastructures de gaz réalisées par les gestionnaires détenteurs d'une autorisation.

L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier „quartier existant“ et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés dans la convention prévue à l'article 36.

Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire ou si conformément à l'article 29, paragraphe 2, le projet de construction dépasse la surface d'un hectare, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune

représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires, respectivement les modalités concernant la réalisation des logements à coût modéré sont réglés. Cette convention est conclue avant la délivrance de l'autorisation.

L'autorisation est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par le bourgmestre pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire.

Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la construction projetée a fait l'objet de son autorisation est affiché aux abords du chantier par le maître de l'ouvrage. Ce certificat mentionne notamment qu'à la maison communale le public peut prendre inspection des plans afférents pendant le délai de recours devant les juridictions administratives.

Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de la date de délivrance du certificat signé par le bourgmestre. Le bourgmestre est tenu de faire afficher le certificat le jour même de sa délivrance.

La loi actuellement en vigueur pose, à travers son article 37, le principe que toute construction, transformation ou démolition est soumise à autorisation préalable, peu importe les zones ou plans applicables. L'octroi de cette autorisation relève de la compétence exclusive du bourgmestre, et non de celle du collège échevinal. L'amendement gouvernemental a pour but de prévoir des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires. Les auteurs de l'amendement gouvernemental sont en effet d'avis que, pour des infrastructures d'utilité publique, telles que par exemple les voiries, les rails ou les lignes électriques, il est impossible que chaque commune traversée fixe sa propre réglementation d'urbanisme sous peine de rendre la réalisation de ces infrastructures, pourtant d'intérêt national, irréalisable. Pour le détail du commentaire de cet amendement, il est prié de se référer au document parlementaire n°6124⁹.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat demande avec insistance que l'amendement gouvernemental ne soit pas pris en considération par la Chambre des Députés, et ce pour les raisons suivantes :

- cet amendement a pour objet la modification d'un article d'une loi dont le contenu est manifestement étranger à l'objet de la loi en projet. Le Conseil d'Etat rappelle que, par le biais du projet de loi n°6124, la Chambre des Députés est appelée à se prononcer sur une modification de la législation en place en matière d'aménagement du territoire. Dans la mesure où les orientations nouvelles comportent des répercussions ponctuelles sur certaines autres lois, dont la loi précitée du 19 juillet 2004, ces dispositions doivent être adaptées en conséquence. Profiter des dispositions modificatives en question pour changer des aspects essentiels d'une loi étrangère à l'objet poursuivi par le projet de loi soumis à la Chambre des Députés relève de la technique dite « des cavaliers budgétaires » s'étant, plus d'une fois dans le passé, heurté à l'opposition catégorique du Conseil d'Etat ;
- la Haute Corporation estime que l'ajout qu'il est proposé d'apporter à l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 soulève un sérieux problème de constitutionnalité. Il est en effet d'avis que « la loi de 1999 sujette à modification est censée constituer avec la loi précitée du 19 juillet 2004 un cadre légal susceptible d'assurer un développement cohérent de l'aménagement du territoire à l'échelon national, régional et local, par ailleurs logiquement hiérarchisé. La façon cavalière de l'amendement gouvernemental de soustraire des pans entiers de la planification étatique à ce cadre légal ne témoigne pas forcément d'une forte adhésion des auteurs de l'amendement aux lignes de conduite qui

se dégagent de la législation en projet. Dans la mesure où l'instrument des plans directeurs sectoriels, voire du plan d'occupation du sol permettra à l'Etat de faire prévaloir en matière d'aménagement du territoire et de mise en place des infrastructures collectives l'intérêt national sur l'intérêt local, il est difficile de comprendre les raisons qui plaideraient dans les hypothèses inventoriées dans l'amendement gouvernemental pour une dérogation aux règles généralement applicables, alors que ces dernières comportent en toute circonstance une information appropriée du public et une prise en compte adéquate des observations et réclamations des intéressés ainsi qu'une association des autorités locales aux procédures avant que n'intervienne une décision à l'échelon étatique. Si l'aménagement du territoire a pour vocation de contribuer à la conception et à la coordination des mesures d'organisation et de développement du territoire dans le sens voulu par la commission parlementaire et retenu dans la version nouvelle qu'est censé avoir l'article 1er de la loi de 1999, l'ensemble des instances étatiques sont a priori tenues par ces principes qui incluent en particulier le respect des instruments d'aménagement tant étatiques que communaux en vue de la mise en place des infrastructures d'intérêt national. Dans la mesure où dans des cas particuliers des dérogations aux prescriptions en matière d'aménagement communal seraient indiquées dans l'intérêt supérieur de l'Etat, tant les prescriptions des plans directeurs sectoriels que les plans d'occupation du sol s'avèrent les instruments indiqués pour réaliser cet intérêt supérieur ».

A la lecture des vives critiques du Conseil d'Etat, Monsieur le Ministre se déclare d'accord pour renoncer, dans le cadre du projet de loi sous rubrique, à la modification que l'amendement gouvernemental prévoyait d'apporter à la loi précitée de 2004. Cependant, il fait savoir qu'au vu de l'importance que revêt ladite disposition à ses yeux, un projet de loi *ad hoc* sera déposé dans les meilleurs délais.

Luxembourg, le 17 novembre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden