



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

---

RM/pk

### Commission du Développement durable

#### Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2012 (10h30)

##### ORDRE DU JOUR :

1. 6393 Projet de loi concernant les équipements sous pression transportables
  - Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6452 Débat sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat
  - Rapporteur : Monsieur Fernand Boden
  - Présentation et adoption d'une version complétée du projet de rapport
3. 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
    - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers

\*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz

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

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

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydia Mutsch

\*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

\*

### **1. 6393 Projet de loi concernant les équipements sous pression transportables**

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Les membres de la Commission constatent, qu'à l'endroit de l'article 21 du projet de loi, il n'a pas été fait droit à une proposition du Conseil d'Etat d'écrire « *la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services* » plutôt que « *la législation relative à l'ILNAS* ». Au vu de l'argumentation de la Haute Corporation, ils décident de suivre cette suggestion et de modifier l'article 21 en conséquence.

Pour le surplus, le projet de rapport ne soulève aucun commentaire et est adopté à l'unanimité des membres présents, qui suggèrent de retenir le modèle de base pour les débats en séance plénière.

### **2. 6452 Débat sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat**

Monsieur le Président-Rapporteur présente la version complétée du projet de papier de discussion sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat. Pour le détail de ce papier de discussion, il est prié de se référer au document parlementaire afférent. Ce document est adopté à l'unanimité des membres présents.

Monsieur le Président-Rapporteur signale qu'il déposera un projet de motion à l'occasion des débats en séance publique. Une ébauche de ce projet peut être consultée sur le courrier électronique interne (courrier n°131021).

### **3. 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 examinent l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 25 septembre 2012 relatif au projet de loi sous rubrique, qui a été émis suite à :

- un amendement gouvernemental élaboré par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures ;
- une série de 39 amendements qui ont été proposés par la Commission du Développement durable.

\*

Des observations préliminaires de la Haute Corporation, il peut être retenu ce qui suit :

- le Conseil d'Etat constate que la Commission du Développement durable s'est ralliée aux considérations, qu'il a émises dans son avis du 16 septembre 2011, relatives à la suppression des dispositions concernant les plans directeurs régionaux qui n'ont jamais été concrétisées au cours des treize ans d'application de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ;
- il note également qu'il a été suivi dans sa proposition de modifier les textes légaux concernés plutôt que de prévoir des aménagements de ces dispositions ou des dérogations à celles-ci dans la loi précitée du 21 mai 1999 ;
- il estime que l'application combinée de la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels et de celle relative à l'adaptation des plans d'aménagement communaux à ces plans engendrent un déficit d'information, ainsi que des possibilités insuffisantes d'intervention des personnes concernées. En effet, les deux procédures font abstraction d'une consultation effective du public. Le Conseil d'Etat est d'avis que ce défaut de consultation du public est difficilement tolérable au regard notamment des servitudes que les instruments juridiques visés risquent de comporter pour les propriétaires fonciers ;
- le Conseil d'Etat doute du fait que les orientations des plans directeurs sectoriels, qui lient les communes quant aux résultats à atteindre, soient suffisamment précises pour permettre aux bourgmestres de juger si les instruments communaux en matière d'aménagement sont ou non en ligne avec ces orientations. De l'avis de la Haute Corporation, ce problème se posera d'ailleurs de manière particulièrement aiguë pendant la période se situant entre la date de l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et la mise en conformité afférente des plans d'aménagement communaux et pendant laquelle le bourgmestre devra donc à lui tout seul trancher sur les exigences applicables et sur la façon d'appliquer celles-ci. Etant donné le manque de sécurité juridique qui serait créé par cette situation, le Conseil d'Etat préférerait revenir à sa proposition formulée dans son avis du 16 septembre 2011 où il avait insisté sur la nécessité de concevoir la portée des instruments d'aménagement étatique de sorte à faire clairement ressortir quels éléments sont obligatoires et quels éléments se limitent à des recommandations. L'approche alors préconisée par le Conseil d'Etat n'est à son avis pas suivie dans la proposition de la commission parlementaire 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. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale du 13 décembre 1988, le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police et que cette compétence d'exécuter exclut *a priori* toute interprétation. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat recommande vivement de renoncer aux éléments des plans directeurs sectoriels qui, tout en étant considérés formellement comme orientations, comportent néanmoins des obligations pour les communes quant aux résultats à atteindre. Il plaide pour ne garder que deux instruments, à savoir, 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.

La Haute Corporation constate encore que l'imprécision du concept d' « orientations liant les communes quant aux résultats à atteindre » est difficilement compatible avec les sanctions dont il est question à l'amendement 29. Le terme « orientations » pose encore aux yeux du Conseil d'Etat un autre problème, car l'orientation dont il est question à l'amendement 7 en relation avec les effets du programme directeur paraît comporter d'autres effets que ceux qu'il est prévu de donner à la même notion quand celle-ci est employée en relation avec les plans directeurs sectoriels. Le Conseil d'Etat réitère donc sa proposition de viser, à côté des prescriptions des plans directeurs sectoriels qui s'imposeront aux communes, uniquement des recommandations que les communes suivront dans les limites qu'elles jugeront indiquées.

Les membres de la Commission se déclarent d'accord pour suivre l'optique préconisée par le Conseil d'Etat et pour ne retenir que les deux termes « prescriptions » et « recommandations ».

Les responsables du Ministère expliquent cependant que, peu importe la façon dont la problématique est appréhendée, il existe deux sortes de prescriptions :

- certaines prescriptions sont d'applicabilité directe. Elles ont des effets immédiats et imposent clairement à la commune, qui ne bénéficie d'aucune marge d'interprétation, ce qu'elle peut et ce qu'elle ne peut pas faire. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la réservation de couloirs en vue de la construction d'infrastructures de transports ;
- d'autres prescriptions ont un caractère contraignant indirect pour la commune et ne sortent leurs effets que lorsque cette dernière les transpose dans son plan d'aménagement général. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la définition des espaces prioritaires pour le développement de l'habitat (« *Siedlungsschwerpunkte* ») : le plan directeur sectoriel « logements » impose un ensemble de critères aux communes. Sur base de ces critères et en les respectant, les communes pourront décider du lieu exact de l'implantation des espaces prioritaires pour le développement de l'habitat.

Tous les autres instruments sont des recommandations qui ne lient pas les communes. Il s'agit de dispositions dont le résultat n'est pas contraignant : la commune doit prendre les recommandations en considération mais elle peut décider de ne pas s'y tenir en motivant son choix.

Les membres de la Commission du Développement durable reviendront en détail sur ce point lors de l'examen de l'amendement 21.

- le Conseil d'Etat insiste pour que soient reconsidérés les délais imposés aux communes pour aligner leurs plans d'aménagement au programme directeur et aux plans directeurs sectoriels. En vertu de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et le développement urbain, le conseil communal est de toute façon tenu de vérifier tous les six ans si son plan d'aménagement général doit être soumis à révision. Le Conseil d'Etat se demande si la révision périodique de leur plan d'aménagement général qu'impose ledit article 9 de la loi de 2004 ne suffit pas pour assurer en temps utile l'alignement nécessaire de la planification locale aux exigences étatiques en matière d'aménagement du territoire ;
- Le Conseil d'Etat constate, pour finir, 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 si, dans l'optique d'une lecture plus aisée et d'une meilleure visibilité des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire, 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.

Les membres de la Commission procèdent ensuite à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif aux amendements introduits.

**Amendement 1 portant sur le nouvel article 1<sup>er</sup> du projet de loi (article 2 initial)**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 1<sup>er</sup> du projet de loi :

**Art. 1.** *L'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant :*

*« 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, à l'échelle de la région d'aménagement, ainsi qu'à l'échelle intercommunale 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.*

*3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. »*

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat constate que, alors que les auteurs de l'amendement prennent soin de souligner la distinction qu'ils entendent faire entre, d'une part, le terme « région » qui est à considérer dans le sens littéraire et, d'autre part, la notion de « région d'aménagement » au sens technique, cette rigueur de distinction entre « région » et « région d'aménagement » ne se retrouve plus dans le texte des amendements subséquents lorsque ceux-ci recourent à l'emploi de l'adjectif « régional » pouvant, selon le cas, concerner la région au sens littéraire ou la région d'aménagement. Pour cette raison, le Conseil d'Etat exprime une nette préférence pour retenir le seul terme « région » qui à l'origine constitue une unité naturelle, économique ou démographique, mais à laquelle les responsables de l'aménagement du territoire peuvent réserver la vocation d'un aménagement cohérent axé autour d'un centre de développement ou d'attraction. La Haute Corporation rappelle en outre sa préférence pour un texte évoquant le seul échelon régional, difficile à différencier de l'échelon intercommunal. Elle propose dès lors d'écrire au

paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> : « Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination ... ». La commission parlementaire décide de faire sienne cette proposition.

En ce qui concerne le libellé du paragraphe 3, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas en phase avec le libellé proposé aux amendements 21, 29, 31 et 33. En vertu de ce paragraphe, non seulement les prescriptions et les orientations des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposeraient en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Or, la Haute Corporation estime qu'il est inutile de paraphraser une disposition reprise avec une portée bien plus précise au nouveau texte que revêtira l'article 19 de la loi de 1999. En outre, les plans d'occupation du sol ne font guère état d'orientations mais doivent être conçus à une échelle de précision telle qu'ils remplacent les exigences découlant tant des plans d'aménagement communaux généraux que des plans d'aménagement communaux particuliers. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose de renoncer au paragraphe 3, car il estime que les propositions de texte introduites par la commission parlementaire pour les articles subséquents sont amplement suffisantes pour établir la hiérarchie souhaitée entre les instruments de l'aménagement du territoire étatique et ceux de l'aménagement communal. Dans la mesure où il sera suivi sur ce point, il conviendra d'ajouter au paragraphe 1<sup>er</sup> de la nouvelle version que l'amendement 7 prévoit de donner à l'article 6 une deuxième phrase libellée comme suit : « Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particuliers des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Au regard de ce qui précède, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi se lira comme suit :

**Art. 1.** *L'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant :*

*« 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.*

*3. Le programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions et orientations des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain. ->*

\*

## **Amendement 2 portant sur le nouvel article 2 (article 3 initial)**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante au nouvel article 2 du projet de loi :

**Art. 2.** *L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **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 intercommunale, 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 1<sup>er</sup>.*

*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 intercommunale, 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 3, 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». »*

A l'instar de sa proposition à l'endroit de l'amendement 1, le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence à l'échelon intercommunal et de ne viser que les projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière. La Commission fait sienne cette proposition et l'article 2 du projet de loi se lira comme suit :

**Art. 2.** *L'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

« **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 ~~intercommunale~~, 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 1<sup>er</sup>.*

*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 ~~intercommunale~~, 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 3, 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». »*

\*

### **Amendement 3 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi**

Parallèlement à son choix de faire abstraction des plans sectoriels régionaux, la commission parlementaire a décidé d'insérer un nouvel article dans la loi de 1999 afin de subdiviser le territoire national en « régions d'aménagement » définies dans le programme directeur et composées de plusieurs communes contiguës. La manière de procéder au développement de ces zones se ferait sur base de conventions entre l'Etat et les communes concernées. La Commission propose de donner la teneur suivante au nouvel article 3 du projet de loi :

**Art. 3.** *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:*

*« Art. 2-1. Le territoire national est 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, procéder à la conclusion de conventions Etat - communes, visant un développement territorial intégratif, coordonné et durable, avec des communes contiguës, formant un ensemble intercommunal fonctionnel en termes d'aménagement du territoire, avec les communes membres d'un parc naturel ou avec l'ensemble des communes d'une région d'aménagement.*

*Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées. »*

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, les communes constituent certes des collectivités autonomes, mais restent placées sous la surveillance de l'Etat. *A priori*, les relations entre l'Etat et les communes se conçoivent dès lors plutôt sous forme de relations de tutelle que de relations conventionnelles.

La Haute Corporation se demande ensuite si la rigidité prévue par le premier alinéa de l'article sous rubrique est vraiment nécessaire. En effet, dans la mesure où le législateur opte pour la voie conventionnelle, les communes peuvent prétendre à l'application du principe de la liberté contractuelle en se prononçant ou non pour l'adhésion à un projet de convention qui leur est proposé à cet effet par l'Etat. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a dès lors lieu soit de supprimer purement et simplement le premier alinéa, soit d'en modifier le libellé en vue de faire de l'obligation de créer dans le programme directeur des régions d'aménagement une simple faculté, d'autant plus que la coopération contractuelle avec les communes prévue à l'alinéa 2 ne paraît pas devoir respecter les limites tracées d'une région d'aménagement. Suite à un bref échange de vues, la commission parlementaire décide de maintenir l'alinéa 1<sup>er</sup>, mais de remplacer l'expression : « le territoire national est subdivisé... » par l'expression : « le territoire national peut être subdivisé... ».

A l'endroit de l'alinéa 2, la commission fait sienne la proposition de libellé du Conseil d'Etat : « 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. »

Quant à l'alinéa 3, il est, de l'avis de la Haute Corporation, superfétatoire et pourrait être supprimé. En effet, il est inutile de préciser dans le texte de la loi que le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions. Il paraît en effet bien plus logique, afin de respecter la liberté contractuelle et de laisser aux communes une marge appropriée pour déterminer avec l'Etat les critères de la coopération envisagée, de régler ces questions dans la convention. La Commission fait sienne cette proposition.

Au regard de ce qui précède, l'article 3 du projet de loi se lira comme suit :

**Art. 3.** *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 2-1, libellé comme suit:*

« **Art. 2-1.** *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.  
~~Le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées.~~»

\*

#### **Amendement 4 portant sur l'article 4 du projet de loi**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 4 du projet de loi :

**Art. 4.** L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 3.** 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> 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 entre les régions d'aménagement.

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 Etat – communes.

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. »

Au paragraphe 1er du nouvel article 3 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat propose de remplacer la fin du texte figurant derrière le troisième tiret par « ... ou l'équilibre interrégional ». La Commission fait sienne cette proposition.

Au quatrième tiret du paragraphe 2 du nouvel article 3 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat suggère d'écrire : « - les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article 2-1 ». La commission parlementaire fait également sienne cette proposition.

A regard de ce qui précède, l'article sous rubrique se lira comme suit :

**Art. 4.** L'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 3.** 1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> 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 2-1.

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. »

\*

### **Amendement 5 portant sur l'article 5 du projet de loi**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 5 du projet de loi :

**Art. 5.** L'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 4.** 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 1<sup>er</sup>. 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. »

Cet amendement n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

\*

### **Amendement 6 portant sur l'article 6 du projet de loi**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 6 du projet de loi :

**Art. 6.** L'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 5.** 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. »

Cet amendement trouve l'assentiment du Conseil d'Etat et ne donne pas lieu à observation de sa part.

\*

### **Amendement 7 portant sur l'article 7 du projet de loi**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 7 du projet de loi :

**Art. 7.** L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux.

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. »

Etant donné que la commission parlementaire a, à l'endroit de l'amendement 1 décidé de suivre la proposition du Conseil d'Etat de faire abstraction du paragraphe 3 dans la nouvelle version de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1999, il faut en conséquence compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> du nouvel article 6. La Haute Corporation propose de réserver la teneur suivante audit paragraphe 1<sup>er</sup> : « (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur ».

Ainsi, le nouveau libellé de l'article sous rubrique est :

**Art. 7.** L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans 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. »

\*

### **Amendement 8 ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi**

La commission parlementaire a inséré un nouvel article 8 dans le projet de loi, libellé comme suit :

**Art. 8.** *L'intitulé du chapitre III de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par l'intitulé suivant :*

*« Plans directeurs sectoriels »*

Cet amendement n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

\*

### **Amendement 9 portant sur le nouvel article 9 du projet de loi (article 8 initial)**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 9 du projet de loi :

**Art. 9.** *L'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

*« Art. 7. 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. La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite. »*

Cet amendement n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

\*

### **Amendement 10 portant sur le nouvel article 10 du projet de loi (article 9 initial)**

La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 10 du projet de loi :

**Art. 10.** *L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé.*

Cet amendement, qui prévoit la suppression des dispositions relatives aux plans directeurs régionaux, n'a soulevé aucun commentaire de la part du Conseil d'Etat.

\*

### **Amendement 11 portant sur le nouvel article 11 du projet de loi (article 10 initial)**

L'amendement sous rubrique a trait à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999 qui règle la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels. La commission parlementaire a donné la teneur suivante à l'article 11 du projet de loi :

**Art. 11.** *L'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

*« Art. 9. 1. Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres ayant dans leurs attributions les ressorts visés, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis.*

*2. Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans trois journaux quotidiens imprimés au niveau national, le projet de plan*

*directeur sectoriel est 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 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.*

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

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

*5. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils soient réservés à des fins d'utilité publique conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.*

*6. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi composée de représentants de l'Etat. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre 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.*

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

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat constate qu'au paragraphe 1<sup>er</sup>, la commission parlementaire a décidé de ne pas suivre sa proposition de faire participer les communes aux groupes de travail institués pour élaborer les projets de plans directeurs sectoriels, mais de prévoir à la place une consultation facultative des communes lors de la phase d'élaboration de ces projets. Dans la mesure où il s'agit ici d'une simple faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement et qu'elle ne revêt pas de caractère normatif, le Conseil d'Etat estime qu'il pourra être fait abstraction de la deuxième phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, d'autant plus qu'une consultation formelle et obligatoire des communes est de toute façon prévue au paragraphe 2.

En ce qui concerne l'ajout que la Commission du Développement durable propose en début de la première phrase du paragraphe 2, il ne donne, quant au fond, pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Ce dernier renvoie cependant au problème qu'il a soulevé dans ses observations préliminaires : la procédure prévue omet tant au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels qu'au niveau de l'alignement obligatoire à ces plans des instruments d'aménagement locaux toute consultation du public. Le Conseil d'Etat craint que cette omission ne soit synonyme d'un manque d'information des intéressés leur enlevant notamment 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. Il estime dès lors que le nouveau texte que la commission parlementaire prévoit de donner à l'article 9 de la loi du 21 mai 1999 devrait être complété en conséquence. De l'avis de la Haute Corporation, il conviendrait d'insérer un nouveau paragraphe derrière le paragraphe 2 du texte prévu par l'amendement, dont le libellé pourrait s'inspirer des dispositions du texte que l'amendement 15 entend réserver à la nouvelle version de l'article 13 de la loi de 1999.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat signale que la formule usuelle pour indiquer l'obligation de publication d'une norme ou décision dans la presse est libellée comme suit : « inséré dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché ». Il doute pourtant de la conformité de cette formule avec le droit européen, dont le principe de la libre prestation de services s'applique également aux organes de presse. La Haute Corporation a donc une nette préférence pour le libellé suivant : « inséré dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg ».

Pour finir et au regard de la consultation publique que le Conseil d'Etat préconise, il faudra à son avis prolonger d'un mois le délai de réponse accordé aux communes et porter celui-ci à quatre mois.

Au paragraphe 5, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est superfétatoire de préciser qu'une expropriation de fonds intervenant dans les conditions du chapitre VI de la loi de 1999 ne peut avoir lieu qu' « à des fins d'utilité publique ». En effet, l'article 16 de la Constitution retient déjà l'utilité publique parmi les critères requis pour procéder à une expropriation. En outre, l'article 20 de la loi de 1999 vise exclusivement des expropriations pour cause d'utilité publique. La Haute Corporation demande dès lors de faire abstraction du bout de phrase « pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique ».

Au paragraphe 6, les précisions relatives à la composition de la commission de suivi des plans directeurs sectoriels avaient leur sens dans la mesure où le Conseil d'Etat avait préconisé la présence de délégués communaux dans ces commissions. Si la commission parlementaire écarte cette solution, la Haute Corporation est d'avis qu'il est inutile de garder le bout de phrase « composée de représentants de l'Etat », l'alinéa 2 du paragraphe concerné étant suffisant à cet égard.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999 :

**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 peut être 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. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux dispositions du chapitre VI.*

*(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 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.*

Concernant les remarques du Conseil d'Etat à propos de la nécessaire consultation du public au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels, ainsi qu'au niveau de l'alignement à ces plans des instruments d'aménagement locaux, les responsables du Ministère sont d'avis que la proposition de la Haute Corporation est difficilement réalisable dans la pratique : en effet, comment le Ministre ou son délégué pourrait-il assister à une réunion d'information de la population 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 ?

Si les membres de la Commission comprennent le souci exprimé par les responsables du Ministère, ils sont pourtant d'avis qu'au regard de l'importance que revêtent les plans directeurs sectoriels, il est nécessaire de trouver une solution afin que le citoyen puisse, dès le début de la procédure, donner son avis en la matière.

L'examen de l'amendement 11 et du nouveau libellé que le Conseil d'Etat propose de réserver à l'article 9 de la loi de 1999 sera poursuivi au cours de la prochaine réunion.

Luxembourg, le 7 novembre 2012

La secrétaire,  
Rachel Moris

Le Président,  
Fernand Boden