



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

---

RM/vg

### Commission du Développement durable

#### Procès-verbal de la réunion du 02 février 2012

#### ORDRE DU JOUR :

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

2. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Marcel Oberweis), M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Paul Helminger, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Ben Scheuer,

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

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

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

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. Marc Spautz

\*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

\*

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

## territoire

Les membres de la commission parlementaire poursuivent l'examen du texte du projet de loi à partir de l'article 5.

### Article 5

Cet article a pour objet de modifier l'article 4 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, qui définit le programme directeur d'aménagement du territoire. Le texte est modifié par une formulation moins ambiguë que celle retenue dans la loi de 1999. Dans sa version initiale, l'article 5 se lit comme suit :

**Art. 5.** – *L'article 4 est modifié comme suit :*

*1° Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :*

*« 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 par l'article 1er de la présente loi.*

*Le programme directeur peut être complété par une partie graphique ».*

*2° Au paragraphe 2, les termes « générales », « prioritaires » et « principales » sont supprimés.*

Quant au fond, l'article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Pour ce qui est de la forme, le Conseil d'Etat propose au premier paragraphe :

- d'introduire les modifications projetées de la façon suivante : **Art. 5. (1)** *Le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*
- de libeller correctement la fin de la première phrase en écrivant « ... prévus à l'article 1<sup>er</sup> ».

La commission parlementaire fait siennes ces propositions et le 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 5 se lira donc :

**Art. 5. (1)** *Le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :*

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

En ce qui concerne le second paragraphe, la Haute Corporation suggère de l'introduire comme suit : (2) *Au paragraphe 2 dudit article 4, les termes ...*

A ce niveau, le Ministère propose, d'une part et pour des raisons de lisibilité, de réécrire plutôt l'intégralité du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi de 1999. D'autre part, le Ministère propose, en sus des modifications proposées dans le projet initial, d'ajouter le bout de phrase « *et le développement de la centralité urbaine* » après les termes « *le développement des activités économiques* ». De la sorte, le paragraphe 2 de l'article sous rubrique se lirait comme suit :

*(2) Le paragraphe 2 dudit article 4, est remplacé par le texte suivant :*

*« 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 et le*

développement de la centralité urbaine ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Les responsables du Ministère expliquent que le concept de centralité urbaine aurait tout intérêt à figurer dans le texte de loi au même titre que celui de centre de développement et d'attraction (ou CDA), qui y figure d'ores et déjà. C'est en effet un concept essentiel de l'aménagement du territoire et il joue un rôle très important dans la définition, le développement et l'organisation non seulement des centres de développement et d'attraction, mais aussi du territoire en général, car il permet de structurer territorialement l'organisation des équipements et autres éléments à centralité urbaine notable, au-delà du seul système des centres de développement et d'attraction. Suite à ces explications du Ministère, les trois options suivantes sont envisagées par les membres de la commission parlementaire :

- certains membres de la Commission saluent la proposition du Ministère ;
- d'autres estiment qu'il serait inopportun de se limiter à l'ajout du concept de développement de la centralité urbaine. En effet, il y aurait plutôt lieu d'écrire « le développement de la centralité urbaine et le développement rural », afin de ne pas créer de déséquilibre entre les concepts d'urbanité et de ruralité ;
- la troisième option serait de maintenir le texte tel quel sans y opérer aucun ajout et de se référer à ce concept de centralité urbaine dans le commentaire des articles. En effet, l'ajout proposé n'est en aucun cas une nécessité juridique.

Cette question est laissée en suspens et sera tranchée au cours de la prochaine réunion.

Pour mémoire, il convient en outre de rappeler que la Commission du Développement durable a décidé, suite à l'introduction d'un nouvel article 2-1, de biffer le paragraphe (3) de l'article 4 de la loi de 1999. Pour les détails de cette décision, il est prié de se référer au procès-verbal de la réunion du 11 janvier dernier.

### **Article 6**

L'article 6 vise à modifier l'article 5 de la loi de 1999, qui décrit la procédure d'élaboration et d'adoption du programme directeur de l'aménagement du territoire. Le projet de loi 6124 entend revoir cette procédure dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, tout en maintenant cependant, dans les grandes lignes, les modalités retenues dès 1999. Les principales modifications envisagées sont les suivantes :

- la pratique d'élaborer le programme directeur de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un groupe de travail est consacrée ;
- afin de raccourcir les délais des consultations, le projet de programme est transmis simultanément aux communes et au conseil supérieur de l'aménagement du territoire : dorénavant, les consultations des communes et du conseil supérieur de l'aménagement du territoire se feront parallèlement. La nouvelle procédure innove dans la mesure où le conseil supérieur ne peut plus formuler son avis à la lumière des prises de position des communes et en faire la synthèse en intégrant celles-ci dans ses propres vues des choses ;
- la procédure d'élaboration peut être poursuivie, même en cas d'absence d'avis du conseil supérieur ;
- la procédure d'élaboration et d'adoption des programmes complémentaires est adaptée en conséquence.

Dans sa version initiale, l'article 6 se lit comme suit :

**Art. 6.**– *L'article 5 est modifié comme suit:*

1° Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

« 2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le projet de programme directeur est transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet du programme directeur dans son ensemble et dans ses implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur. »

2° Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant :

« 5. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil peut décider de faire compléter le programme directeur par des programmes complémentaires régionaux ou sectoriels. Ces programmes complémentaires sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal. Les programmes complémentaires sont transmis aux communes et au conseil supérieur pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à partir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet des programmes complémentaires dans leur ensemble et dans leurs implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Le conseil supérieur rend son avis dans ce même délai de trois mois. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, avec ou sans les observations des communes ou l'avis du conseil supérieur. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme complémentaire régional ou sectoriel qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée. »

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de l'article sous rubrique :

- il est d'avis qu'au vu de l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui réserve au pouvoir exécutif de régler son organisation interne sans l'intervention du législateur, il y a lieu de reformuler comme suit les dispositions du paragraphe 1er de l'article 5 relatives à l'élaboration du programme directeur : « 1. Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement. ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition ;
- il constate que ni l'article 5 de la loi de 1999 ni les dispositions du projet de loi n'évoquent une éventuelle obligation du ministre de prendre en compte les observations des instances consultées ou d'en communiquer le contenu à la Chambre des Députés ou au Conseil de Gouvernement qui arrête la forme définitive du programme directeur. Si le Conseil d'Etat reste d'avis que le ministre n'est pas tenu par les points de vue exprimés et qu'il décide librement du contenu du projet de programme directeur, il estime cependant que les avis des communes et du conseil supérieur doivent être rendus accessibles à la Chambre des Députés avant la déclaration ministérielle prévue au paragraphe 3 de l'article sujet à modification ainsi qu'au Gouvernement appelé à arrêter le programme directeur. La Haute Corporation considère en outre comme évident que le ministre et avec lui le Gouvernement tiennent compte des suggestions et autres motions présentées par les Députés pour l'établissement définitif du programme directeur. La Commission du Développement durable fait siennes ces remarques et charge Monsieur le Rapporteur d'insister sur ces points dans son rapport écrit ;
- il note que les auteurs du projet de loi prévoient la possibilité de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires. Il est à cet égard d'avis qu'il est logique

que ces programmes complémentaires aient la même valeur de synthèse que le programme directeur et qu'ils soient mis au point selon la même procédure que celle retenue pour le programme directeur. Ainsi, les observations du Conseil d'Etat formulées à ce sujet gardent leur valeur pour l'élaboration des programmes complémentaires ;

- il signale qu'en l'absence de solution alternative prévue par la loi, la publication au Mémorial se fait sous forme imprimée tant pour ce qui concerne les textes écrits que pour ce qui est des parties graphiques que comportent les documents à publier. Il convient dès lors de supprimer la disposition tant du paragraphe 4 actuel que du paragraphe 5 proposé voulant que la publication se fasse « *sous une forme appropriée* ». La commission parlementaire fait sienne cette proposition.

Les membres de la Commission notent en outre que :

- il ressort plus clairement du texte initial proposé par le Gouvernement que du texte proposé par le Conseil d'Etat que l'avis des communes au sujet du programme directeur est bien l'avis du conseil communal et non celui du collège échevinal. Il est pourtant décidé de retenir le texte proposé par le Conseil d'Etat. Monsieur le Rapporteur se chargera de clarifier ce point dans son rapport écrit ;
- il serait opportun de définir la notion de programme complémentaire. Les responsables du Ministère expliquent tout d'abord que le programme complémentaire se situera au même niveau hiérarchique que le programme directeur. Le programme complémentaire aura pour objet de compléter le programme directeur d'aménagement du territoire, afin d'éviter une longue procédure de révision du programme directeur. Il permettra ainsi une plus grande souplesse d'adaptation du programme directeur. Il pourrait, par exemple, être envisagé un programme complémentaire dans le domaine de l'énergie ou dans celui des équipements.

Au regard des considérations qui précèdent, la commission parlementaire décide de réserver à l'article 6 le libellé suivant, intégralement suggéré par le Conseil d'Etat :

**Art. 6.** (1) *Le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:*

« 1. *Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement.* »

(2) *Le paragraphe 2 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant :*

« 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 en vue d'en tenir compte. »*

(3) *Au paragraphe 3 dudit article, les termes « au nom du Gouvernement » sont ajoutés à la suite du terme « ministre ».*

(4) *Au paragraphe 4 dudit article 5, les termes « sous une forme appropriée » sont supprimés.*

(5) *Le paragraphe 5 dudit article 5 est remplacé par le texte suivant :*

« 5. *Le Gouvernement peut décider de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires dont les projets sont élaborés par le ministre en collaboration*

avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Les projets de programmes complémentaires, qui peuvent être complétés par une partie graphique, sont 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 aux projets complémentaires. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles des projets de programmes complémentaires en vue d'en tenir compte.

Le Gouvernement arrête les programmes complémentaires qui sont publiés au Mémorial. »

## **Article 7**

L'article 7 a pour objet de remplacer l'article 6 de la loi de 1999 par une formulation plus lisible. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

**Art. 7.** – *L'article 6 est remplacé par le texte suivant :*

« Dès leur publication au Mémorial, le programme directeur et les programmes complémentaires orientent les démarches et décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux. »

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à émettre à l'endroit de cet article, sauf à remplacer comme suit la phrase introductive : « **Art. 6.** *L'article 6 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant :* ». La Commission fait sienne cette suggestion.

En outre, les membres de la Commission décident d'intégrer la proposition formulée par le Conseil d'Etat par rapport à l'article 6-1 en tant que paragraphe 2 dudit article 6.

La formulation proposée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 6-1 était libellée comme suit :

**Art. 7.** *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 6-1, libellé comme suit:*

« **Art. 6-1.** *Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement (par des plans directeurs régionaux), par des plans directeurs sectoriels et 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. »*

Après avoir examiné l'avis du Conseil d'Etat, la commission parlementaire décide de suivre sa suggestion d'introduire un nouvel article 6-1 dans la loi de 1999, mais elle préfère, pour des raisons de cohérence, intégrer cet article à l'article 7 du projet de loi et d'en faire le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi de 1999.

Elle décide en outre d'opérer une légère modification au texte proposé par la Haute Corporation en remplaçant le mot « et » par le mot « ou », qu'elle juge juridiquement plus approprié pour prévoir l'alternative entre le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol.

De ce fait, l'article 7 devra finalement se lire comme suit :

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

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

(2) Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés 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. »

De l'échange de vues relatif à l'article sous rubrique, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- les responsables gouvernementaux expliquent que la différence entre un programme complémentaire et un plan sectoriel est la même que celle entre un programme directeur et un plan sectoriel. Cette différence se situe au niveau du degré de contrainte : de la même manière que le programme directeur, le programme complémentaire oriente les décisions du Gouvernement, tandis que le plan sectoriel est rendu obligatoire par le biais d'un règlement grand-ducal ;
- les nouvelles dispositions consacrent la jurisprudence des juridictions administratives relatives aux plans d'occupation du sol. Les POS peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels mais doivent être conformes aux orientations du programme directeur. Cette autonomie existe notamment lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée et qui a, sans aucun doute possible, un caractère national ;
- au vu de l'insertion de la notion de programme complémentaire dans le texte de loi, les membres de la commission parlementaire se demandent s'il ne devrait pas être fait mention de ce nouvel instrument à l'article 3 (2) comme étant un moyen supplémentaire dont dispose le ministre pour l'exécution de la politique de l'aménagement du territoire. Cette question n'est pas tranchée et les membres de la Commission décident de reporter leur décision en la matière ;
- étant donné que la notion de programme complémentaire est une notion nouvelle, donc encore relativement floue, et que les programmes complémentaires sont, en quelque sorte, une ramification du programme directeur, les membres de la commission parlementaire se demandent par ailleurs s'il ne serait pas plus simple de se borner à intégrer les programmes complémentaires en tant que chapitre supplémentaire du programme directeur. Cette question n'est pas non plus tranchée et les membres de la Commission décident ici encore de reporter leur décision en la matière.

### **Insertion d'un nouvel article (article 8)**

Etant donné la décision prise par la Commission du Développement durable de supprimer la notion de plan directeur régional, il convient à ce stade de prévoir un article modifiant l'intitulé du chapitre III de la loi de 1999. En effet, l'intitulé de ce chapitre est le suivant : « *Plans directeurs régionaux et plans directeurs sectoriels* »

Le nouvel article 8 aura donc le libellé suivant :

**Art. 8.** *L'intitulé du chapitre III est remplacé par l'intitulé suivant : « Plans directeurs sectoriels »*

### **Article 8 initial (nouvel article 9)**

L'article sous rubrique a pour objectif de modifier l'article 7 de la loi de 1999 et, dans sa version initiale, il se lit comme suit :

**Art. 8.** – *L'article 7 est modifié comme suit :*

*1° Au paragraphe 1, les termes „est précisé“ sont remplacés par les termes „et les programmes complémentaires peuvent être précisés“.*

*2° Au paragraphe 1, les termes „ainsi que des plans d'occupation du sol“ sont insérés après les termes „et par des plans directeurs sectoriels“.*

*3° Le paragraphe 3 est complété par la phrase suivante:*

*„La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite à une échelle appropriée.“*

*4° Il est inséré un paragraphe 4 libellé comme suit:*

*„Pour autant qu'il ne s'agit pas de dispositions réglementaires à caractère contraignant, appelées prescriptions, possédant, par rapport à l'effet voulu, un degré de précision tel qu'il peut se superposer, conformément à l'article 19 de la présente loi, à celui du plan d'aménagement général des communes, le plan directeur sectoriel ou régional peut définir les contraintes d'application des prescriptions. Il peut également définir des recommandations et déterminer les mesures à prendre et les critères à respecter par les communes afin d'intégrer les options et programmations du plan dans leur plan d'aménagement général, ainsi que les délais y relatifs.“*

Les deux premiers paragraphes de cet article modifient le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 en prévoyant, d'une part, de mentionner à côté des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, les programmes complémentaires ainsi que les plans d'occupation du sol comme instruments de mise en œuvre des orientations du programme directeur. D'autre part, il est souligné que la loi n'a pas pour but de contraindre ni le Gouvernement, ni les communes de faire élaborer des plans directeurs ou des plans d'occupation du sol à caractère réglementaire qui sont proposés ou recommandés par le programme directeur (« peuvent être précisés »).

Le paragraphe 3 a pour but de remédier à l'absence de précisions, dans la loi de 1999, quant au degré de détail de la partie graphique. En effet, l'expérience dans l'élaboration des différents plans directeurs sectoriels a montré que le contenu et la portée de ces plans sont décrits de façon incomplète et imprécise dans le texte actuel.

Le paragraphe 4 prévoit que le plan directeur sectoriel ou régional peut définir les contraintes d'application des prescriptions. Il peut également définir des recommandations et déterminer les mesures à prendre et les critères à respecter par les communes afin d'intégrer les options et programmations du plan dans leur plan d'aménagement général.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit de l'article sous rubrique :

- quant au nouveau libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 de la loi de 1999, il rappelle son observation quant à l'opportunité de supprimer les plans directeurs régionaux ;
- en ce qui concerne le paragraphe 3, il se demande quelle est la plus-value d'un ajout obligeant le Gouvernement à établir la partie graphique d'un plan directeur sectoriel « à une échelle appropriée » et estime que cet ajout est dépourvu de valeur normative. Quant au libellé proposé, il se demande encore si, au regard du caractère obligatoire du plan directeur sectoriel, il n'y aurait pas lieu de parler de « mesures d'aménagement » plutôt que d'« options d'aménagement » ;
- quant au paragraphe 4 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 7, le Conseil d'Etat estime que celui-ci a sa place non pas à l'endroit de l'article 7 mais aura avantage à figurer à

l'article 19 traitant des effets des plans directeurs sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol ;

- il propose de scinder en deux l'article sous rubrique et de prévoir le libellé suivant :

**Art. 7.** *La loi précitée du 21 mai 1999 est complétée par un nouvel article 6-1, libellé comme suit:*

« **Art. 6-1.** *Le programme directeur et les programmes complémentaires peuvent être précisés soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement (par des plans directeurs régionaux), par des plans directeurs sectoriels et 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. »*

**Art. 8.** *Le paragraphe 1er de l'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 est supprimé. Les paragraphes 2 et 3 prennent les numéros 1 et 2.*

Pour rappel, la proposition de texte concernant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 de la loi de 1999, telle que formulée par le Conseil d'Etat, est intégrée au paragraphe 2 de l'article 6 (voir ci-dessus).

Etant donné la volonté de supprimer les plans directeurs régionaux, il y a lieu de supprimer le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi de 1999.

Quant au paragraphe 4 qu'il a été initialement proposé d'ajouter à l'article 7, les membres de la Commission se rallient à l'avis du Conseil d'Etat qui estime que celui-ci aura avantage à figurer à l'article 19 traitant des effets des plans directeurs sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol.

Par conséquent, il ne reste que le paragraphe 3 de l'article 7 de la loi de 1999, qui devient le paragraphe unique dudit article. Les responsables du Ministère proposent donc de libeller l'article sous rubrique comme suit :

**Art. 9.** *(1) les deux premiers paragraphes de l'article 7 de la loi précitée du 21 mai 1999 sont supprimés.*

*(2) Le paragraphe 3 dudit article prend le numéro 1.*

*(3) L'ancien paragraphe 3 qui devient le paragraphe unique dudit article est complété par la phrase suivante:*

*„La partie graphique complète et visualise les options d'aménagement arrêtées par la partie écrite.“*

Pour des raisons de lisibilité et sur proposition d'un membre de la Commission, il est retenu que l'article sous rubrique devra se lire comme suit :

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

« *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 ».*

### **Article 9 initial (nouvel article 10)**

Cet article a pour objet de modifier l'article 8 de la loi de 1999 ; la procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs régionaux y est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur : suppression de l'avis du comité interministériel, avis

du conseil supérieur demandé parallèlement à ceux des communes. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique a la teneur suivante :

**Art. 9.**– *L'article 8 est modifié comme suit :*

1° *Au paragraphe 1, est ajouté en fin de phrase le terme „concernés“.*

2° *Au paragraphe 2, les termes „et au conseil supérieur“ sont insérés après les termes „communes concernées“.*

3° *Au paragraphe 2, les termes „de l'Intérieur“ sont supprimés.*

4° *Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:*

*„3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.“*

5° *Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:*

*„Le projet de plan régional tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.“*

6° *Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:*

*„La structure générale de cet instrument ainsi que son contenu quant aux éléments de planification et d'aménagement obligatoires et facultatifs peuvent être précisés et rendus obligatoires pour l'ensemble des plans directeurs régionaux par un règlement grand-ducal.“*

7° *Il est inséré un nouveau paragraphe 7 libellé comme suit:*

*„7. Pour chaque plan directeur régional, est instituée une commission de suivi comprenant des représentants de l'Etat et des communes concernées qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en œuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d'informer régulièrement le Gouvernement et les communes concernées sur la mise en œuvre du plan directeur régional et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivi sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional.“*

Etant donné que la Commission du Développement durable a pris la décision de supprimer les plans directeurs régionaux, l'article 8 de la loi de 1999 n'a plus lieu d'être et doit tout simplement être supprimé. De ce fait, l'article sous rubrique aura la teneur suivante :

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

### **Article 10 initial (nouvel article 11)**

L'article sous rubrique modifie l'article 9 de la loi de 1999 ; la procédure d'élaboration et d'adoption des plans directeurs sectoriels y est modifiée dans la même logique que celle retenue pour le programme directeur. L'article 9 de la loi de 1999 est en outre complété par un nouveau paragraphe qui institutionnalise la création d'une commission de suivi pour chaque plan directeur sectoriel. Cette commission de suivi est chargée de surveiller la mise en œuvre du plan en question et d'en informer régulièrement le Gouvernement. Dans sa version initiale, l'article sous rubrique se lit comme suit :

**Art. 10.**– *L'article 9 est modifié comme suit:*

1° *Au paragraphe 2, les termes „et au conseil supérieur“ sont insérés après les termes „communes concernées“.*

2° *Au paragraphe 2, les termes „de l'Intérieur“ sont supprimés.*

3° *Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:*

*„3. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est soumis par le ministre, le cas échéant avec ses propres propositions, au Gouvernement en conseil pour approbation.“*

4° Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

*„Le projet de plan directeur sectoriel tel qu'il aura été approuvé fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.“*

5° Au paragraphe 5, le terme „directeur“ est inséré entre les termes „plan“ et „sectoriel“.

6° Il est inséré un paragraphe 6 libellé comme suit:

*„6. Pour chaque plan directeur sectoriel, est instituée une commission de suivi qui a pour mission d'assurer le suivi continu de la mise en œuvre du plan directeur concerné à moyen et à long terme, d'informer régulièrement le Gouvernement sur la mise en œuvre du plan directeur sectoriel et de proposer le cas échéant une modification ponctuelle ou une révision de celui-ci. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission de suivi sont arrêtés par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.“*

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à propos de l'article sous rubrique :

- la procédure d'élaboration est modifiée dans le sens que la consultation des communes, et celle du conseil supérieur sont censées se faire parallèlement à l'avenir. Cette option prévaut également pour l'adoption du programme directeur et des programmes complémentaires, conformément aux modifications prévues à l'article 6. Les observations formulées à l'endroit de cet article gardent dès lors leur valeur dans le contexte sous rubrique ;
- le Conseil d'Etat remarque qu'en application de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la tutelle des communes est exercée par le membre du Gouvernement ayant l'Intérieur dans ses attributions. Il lui semble dans l'intérêt du travail administratif des communes que celles-ci adressent à leur ministre de tutelle les prises de position qui leur sont demandées et qu'il appartienne à ce dernier d'en saisir les instances en charge des dossiers sectoriels au sein de l'Administration gouvernementale ;
- quant au nouveau contenu du paragraphe 6 de l'article 9 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat rappelle que l'aménagement du territoire ne fait pas partie des matières réservées par la Constitution à la loi et que le pouvoir exécutif peut dès lors prendre de façon spontanée les règlements grand-ducaux qu'il juge utiles pour mettre en œuvre les règles fixées par la loi, sans que la loi ait besoin de prévoir explicitement cette compétence. Par ailleurs, il se demande si le texte proposé comme devant faire l'objet du futur paragraphe 6 ne comporte pas une rigidité inutile lorsque la loi renvoie pour l'ensemble de la structure et des éléments des plans directeurs visés à un seul et même règlement grand-ducal. En effet, le cadre normatif souhaité serait sans doute plus simple si les dispositions concernées pouvaient au choix du Gouvernement soit faire l'objet d'un texte valant pour l'ensemble des plans directeurs sectoriels soit être reprises de façon séparée pour chaque plan directeur sectoriel dans le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5 de l'article 9 de la loi de 1999 ou dans un règlement grand-ducal à part. En tout état de cause, le Conseil d'Etat estime que la question est à traiter à l'article 19 de la loi de 1999, pour autant que la Chambre des Députés juge utile d'en faire mention dans la loi ;
- le Conseil d'Etat se demande si la consultation des syndicats intercommunaux dont question à l'article 11 du projet de loi ne devrait pas valoir au même titre dans le contexte de l'article sous rubrique ;
- dans la mesure où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et que l'adoption de tout règlement grand-ducal présuppose une délibération préalable du Gouvernement en conseil, l'évocation de l'obligation de recueillir cette délibération est superflète.

Au regard de ce qui précède, la Haute Corporation propose de réserver le libellé suivant à l'article sous rubrique :

**Art. 10.** 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, des administrations de l'Etat et des communes concernés.

2. Le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes (et syndicats de communes régionaux) concerné(e)s 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 sectoriel pour en tenir compte.

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. Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi qui est composée de représentants de l'Etat et des communes concernées et qui 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 d'y proposer, le cas échéant, des modifications.

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

Le ministre informe régulièrement et au moins tous les (deux?) ans le Gouvernement et les communes concernées sur l'état de la mise en œuvre des plans directeurs régionaux.“

La première question soulevée par la Haute Corporation est celle de la composition des groupes de travail chargés de l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels et de l'éventuelle intégration, dans ces groupes de travail, des communes concernées.

Plusieurs membres de la Commission sont d'avis que les communes concernées doivent être impliquées dans l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels. Il est en effet important de profiter de leur savoir, car les communes connaissent évidemment mieux les problèmes locaux que les responsables au niveau national.

Monsieur le Ministre aurait plutôt tendance à ne pas vouloir impliquer les communes dans l'élaboration des plans directeurs sectoriels, et ce pour les raisons suivantes :

- cette solution pourrait poser des problèmes pratiques au regard du nombre, parfois important, de communes concernées dans l'élaboration des plans directeurs sectoriels. Est notamment cité l'exemple du plan directeur sectoriel « Logement », qui concerne plusieurs dizaines de communes. Or, ces communes ont quasiment toutes des intérêts différents et il serait, par là-même, extrêmement difficile d'aboutir à un compromis ;
- l'élaboration des plans directeurs sectoriels nécessite un haut degré de confidentialité. Or, cette confidentialité risque d'être mise à mal en cas d'intégration de nombreuses parties dans le groupe de travail ;
- s'il est évident que les communes connaissent mieux les problèmes locaux que les responsables au niveau national, elles ont aussi, par définition, des intérêts locaux. Or, le plan directeur sectoriel est un instrument national, avec des intérêts nationaux qui doivent primer sur les intérêts communaux.

Suite à un échange de vues, les membres de la Commission s'accordent sur le fait que les communes doivent être impliquées, mais de manière informelle. De ce fait, il est proposé d'ajouter la phrase suivante dans le paragraphe relatif à la composition des groupes de travail chargés de l'élaboration des projets de plans directeurs sectoriels: « Les communes concernées peuvent être entendues en leur avis ». Ainsi, les communes ne devront pas être automatiquement représentées dans les groupes de travail, mais pourront être consultées au besoin. Le 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 aura donc la teneur suivante :

***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.***

Une question supplémentaire se pose dans le contexte de l'article sous rubrique : une fois qu'il a été élaboré, le projet de plan directeur sectoriel est bien sûr transmis pour avis au conseil supérieur, mais doit-il en outre être transmis pour avis aux seules communes concernées ou également aux syndicats de communes régionaux ? Cette question n'est pas tranchée au cours de la présente réunion. Les membres de la Commission poursuivront l'examen de l'article sous rubrique au cours d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 14 février 2012

La secrétaire,  
Rachel Moris

Le Président,  
Fernand Boden