

**CONSEIL SUPERIEUR DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

93/1460 GS/DT

Luxembourg, le 17 mai 1993

Monsieur Alex Bodry
Ministre de l'Aménagement du Territoire
L-2946 Luxembourg

Monsieur le Ministre,

*Objet: Projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974
concernant l'aménagement général du territoire*

Conformément à l'article 4(3) du règlement grand-ducal du 14 avril 1992 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, en vertu duquel le Conseil supérieur émet son avis sur les questions que le Ministre décide de lui soumettre, nous avons l'honneur de vous faire parvenir ci-après l'avis concernant le projet de loi susdit.

I. *Considérations d'ordre général*

La loi du 20 mars 1974

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous estimons qu'il sera nécessaire de jeter tout d'abord un regard en arrière pour examiner les bases de la loi du 20 mars 1974 qui a ancré la discipline de l'aménagement du territoire dans la législation du Grand-Duché de Luxembourg. Retenons que les auteurs du projet qui est devenu la loi du 20 mars 1974 se sont laissés guider par les deux considérations suivantes:

- 1) l'économique mérite d'être promu prioritairement dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire, mais une place de choix devra y être réservée aux valeurs qui répondent à d'autres besoins et aspirations de l'homme;
- 2) l'action des pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire devra être conçue dans une vue coordinatrice des différents objectifs qu'elle se pose et des multiples moyens dont elle peut se servir pour les atteindre.

A l'époque, des voix s'étaient levées contre cette façon de voir. C'était notamment un groupe d'experts faisant alors fonction de Conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui avait gagné l'impression que les objectifs économiques avaient été au premier rang des préoccupations des auteurs qui paraissaient considérer l'aménagement du territoire avant tout autre comme un instrument de politique économique. Les membres du groupe estimaient au contraire que l'aménagement du territoire avait pour mission surtout de coordonner harmonieusement les différentes aspirations et de faire valoir les objectifs sociaux, culturels et sanitaires à côté des objectifs économiques qui, en l'absence d'une pareille politique de coordination, risqueraient de rester prépondérantes. Le groupe estimait donc qu'il fallait souligner que la mise en valeur du territoire devrait se faire en fonction du bien-être commun. Le Gouvernement a par la suite présenté un amendement et la définition de l'aménagement du territoire a finalement été reformulée dans le sens qui est devenu l'article 1er de la loi du 20 mars 1974, à savoir:

"L'aménagement du territoire a pour objet d'assurer aux habitants du pays, dans une perspective à long terme, les meilleures conditions de vie, tant matérielles que morales, en promouvant, en fonction du bien-être commun, la mise en valeur harmonieuse du territoire par l'utilisation et le développement optimum de ses ressources".

Le Conseil d'Etat, tout en remarquant que la notion d'aménagement du territoire telle qu'elle apparaissait à travers le projet, était des plus larges, pouvait marquer son accord avec une formule exprimant clairement que la création du bien-être commun doit avoir le pas sur la création de richesses. Il tenait toutefois à relever que la dernière était la condition de la première et que quelle que fût la définition à retenir, les objectifs économiques devraient avoir une importance ne pouvant être méconnue, seule une économie prospère pouvant, en effet, fournir à l'Etat et aux communes les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses considérables auxquelles donnerait lieu l'aménagement du territoire.

Retenons encore que la commission de l'aménagement du territoire de la Chambre des Députés, dans son avis au sujet du projet de loi concernant l'aménagement général du territoire, avait consacré un chapitre à part à la question: Quels sont les problèmes spécifiquement luxembourgeois qu'une politique d'aménagement du territoire appropriée peut résoudre, c'est-à-dire quels sont les objectifs d'une telle politique? Etant donné que la plupart des considérations et questions traitées dans ce chapitre gardent toujours un intérêt certain, il a paru utile de les reproduire en annexe au présent avis.

Le bilan depuis 1974

Quel est maintenant le bilan de la politique de l'aménagement du territoire menée depuis 1974? Dans son document du 28 janvier 1991, moyennant lequel le Conseil supérieur a formulé ses propositions visant à réviser le processus décisionnel et le cadre opérationnel de l'aménagement du territoire, il a été constaté que la politique de l'aménagement

du territoire n'a pas encore abouti à des résultats tant soit peu tangibles. En effet, hormis quelques plans d'aménagement tels que ceux relatifs aux zones industrielles à caractère national, à l'aéroport ou au Haff Réimech, l'aménagement du territoire a été le grand absent de la politique. Son influence est restée extrêmement faible, voire inexistante tant au moment des grandes orientations sectorielles prises au niveau gouvernemental (grandes infrastructures publiques, délimitation de la zone verte, programme d'équipements publics divers, etc.) que sur le plan des options d'aménagement et d'urbanisme prises au niveau communal et faisant l'objet d'avis de la commissions d'aménagement relevant du Ministère de l'Intérieur. Le Conseil supérieur avait encore souligné qu'à son avis l'aménagement du territoire devrait se concentrer sur l'essentiel.

La définition et les objectifs de l'aménagement du territoire

En effet, ce constat mérite d'être analysé de plus près car il touche au fond du problème. Voulant s'occuper de tout, rien ou presque rien n'a finalement été réalisé. Les objectifs n'étaient-ils dès lors pas visés trop haut? N'aurait-on pas au moins dû fixer des priorités? L'accent ayant par ailleurs été mis sur des compétences de coordination - le législateur n'avait pas confié d'attributions propres au ministre chargé de l'exécution de la loi - l'échec de la politique de l'aménagement du territoire était préprogrammé. L'ensemble des objectifs poursuivis par l'aménagement du territoire ne doit-il pas être considéré comme une vision?

Pour resituer la problématique, examinons une fois ce que c'est que l'aménagement du territoire. Dans leur ouvrage "L'aménagement du territoire", les auteurs Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac abordent le sujet notamment sous l'angle de vue de l'importance qu'il y a d'influer sur la localisation des activités alors que pendant longtemps on a pensé que leur répartition était imposée par la nature. Selon les auteurs, il ne suffit cependant pas d'expliquer la préoccupation maintenant générale d'aménager - c'est-à-dire de "disposer avec ordre" - le territoire alors que cet objectif était ignoré des générations précédentes. La question qu'il faut se poser est donc la suivante: Pourquoi agir sur la localisation des activités plutôt que la laisser s'effectuer spontanément? A l'origine de cette politique, on trouve d'abord la nécessité de faire face aux bouleversements qui interviennent dans la localisation des emplois. Par ailleurs, la politique d'aménagement du territoire apparaît une réponse intelligente au problème que pose la nécessité de concilier la croissance économique et le besoin de sécurité des sociétés modernes. Il s'agit, tout en laissant les mutations se poursuivre librement en fonction des besoins du marché, d'orienter vers les régions affectées par des pertes d'emplois les entreprises qui se créent dans les secteurs en expansion. Comparée à une politique d'assistance pure et simple, cette redistribution des activités dans l'espace constitue le moyen le moins coûteux pour recréer ce que l'on pourrait appeler les conditions géographiques de la liberté, la possibilité donnée à chacun de nous de vivre là où nos racines nous ont fixé.

Une seconde raison d'intervenir tient au fait que le jeu naturel de l'économie repose une appréciation incomplète des coûts. Lorsqu'un chef d'entreprise doit choisir la localisation d'une nouvelle unité de production, il ne tient compte que de ses propres charges d'investissement, sans se soucier des équipements collectifs qu'exigera son implantation: voirie, adductions d'eau, assainissement, hôpitaux, écoles etc., puisque leur montant sera réparti entre l'ensemble des contribuables.

Aussi longtemps que la richesse est venue de l'agriculture, donc de l'exploitation du sol, la population s'est répartie de façon à peu près homogène. La révolution industrielle a rompu l'équilibre. Les effets géographiques apparaissent immédiatement; hommes et capitaux se rassemblent dans les régions pourvues de charbon et de minerais.

Depuis l'intervention de la première crise sidérurgique mondiale au milieu des années 70, le Grand-Duché assiste à une nouvelle mutation de son paysage économique qui s'est caractérisée par un déplacement d'emplois de la région sud vers la région centre. Dans son discours budgétaire prononcé le 4 décembre 1991 à la tribune de la Chambre des Députés, Monsieur Jacques Santer, Premier Ministre, Ministre du Trésor, a commenté de la façon suivante les mutations profondes qui se sont produites sur le plan national:

"Les bouleversements sur la scène internationale, les développements en cours sur le plan de l'Europe communautaire et l'importance croissante de la composante interrégionale nous livrent une toile de fond à la lumière de laquelle nous pouvons apprécier les politiques luxembourgeoises qui s'expriment dans le projet de budget. Mais plus encore devons-nous tenir compte des tendances fondamentales et de la dynamique interne de la société luxembourgeoise. Celle-ci traverse en effet une phase de profondes mutations sociologiques qui sont loin d'avoir produit tous leurs effets. Notre pays a réussi à dépasser la grave crise qui a secoué la sidérurgie européenne et partant le secteur qui a été le pilier économique dominant de l'économie luxembourgeoise pendant des décennies. Le développement rapide du secteur tertiaire nous a valu une nouvelle source de richesse et nous a permis de sauvegarder la prospérité économique.

Mais ce transfert massif d'activités et d'emplois du secteur secondaire vers le secteur tertiaire et de la région sud vers la capitale du pays a soulevé un certain nombre de problèmes qui continueront à se manifester au moment où une nouvelle génération "post-sidérurgique" se présente sur le marché de l'emploi. Nous risquons en effet de voir se creuser un fossé entre les régions, le sud du pays souffrant d'un déficit structurel d'autant plus important que le nombre d'emplois que peut offrir la sidérurgie continue à fondre progressivement".

Faute de compétences propres, l'aménagement du territoire était impuissant pour contrecarrer ces tendances.

Si l'on tient compte du fait que tout déséquilibre régional dans la répartition des activités tend à se renforcer de lui-même, indépendamment des causes qui l'ont initialement provoqué, il devient apparent que le problème, y compris toutes ses interconnexions, est loin d'être résolu.

La réforme envisagée

Le Conseil supérieur regrette que les auteurs du projet n'entendent pas ouvrir un débat de fond sur la nature, les principes et les objectifs généraux de l'aménagement du territoire, même si tout le monde est et restera, en toute probabilité, d'accord avec les principes de base du projet déposé le 1er février 1969. Aussi a été reprise la définition inscrite dans la loi du 20 mars 1974 à laquelle ont été ajoutées les notions de "développement durable" et l'"équilibre des régions". Il est réjouissant que le projet de réforme introduit la notion de l'équilibre structurel et économique des *régions*, contrairement aux auteurs de la loi de 1974 qui à dessein n'avaient pas employé cette terminologie. Le Conseil supérieur s'interroge toutefois si la définition donnée est satisfaisante. Se basant sur les considérations développées ci-avant, il propose d'inscrire la définition suivante au texte de loi tout en ne supprimant pas la proposition des auteurs du projet, mais de l'insérer à l'exposé des motifs:

L'aménagement du territoire a comme objectifs la répartition équilibrée et durable des activités, des équipements et de la population en fonction des besoins des régions, ainsi que la réservation des principales zones d'affectation du sol.

Il faut une fois pour toutes se rendre à l'évidence que parmi tous les secteurs qui intéressent l'aménagement du territoire, à savoir les

- * activités économiques (agriculture, tourisme, commerce, industrie, banques et assurances, administrations et autres services, etc),
- * les équipements collectifs dans les domaines de l'éducation (établissements scolaires), de la culture (bibliothèques, musées, cinémas), de la jeunesse (auberges, maisons de jeunes), du sport (stades, halls), de la famille (maisons de retraite, foyers de jour et de nuit), de la santé (établissements hospitaliers), de la force publique (commissariats de police et brigades de gendarmerie),
- * les infrastructures de réseau (communications, transports, énergie, eau),
- * l'habitat et
- * l'environnement naturel,

il existe non seulement une corrélation, mais également une hiérarchie. Si, en théorie, pour les besoins de l'aménagement du territoire, tous ces secteurs sont logés à la même enseigne, l'expérience du passé a montré qu'il y a un secteur qui influe sur tous les autres. Il s'agit de celui des activités. Et, plus ce secteur est créateur d'emplois, plus il domine les autres secteurs. Il est vrai que la construction d'un grand axe routier constitue aussi un réel moyen d'aménager le territoire. Mais si on réfléchit sur les causes profondes qui provoquent une telle décision, on parvient à la conclusion que la réalisation d'un projet d'une telle envergure constitue une mesure de réparation, inévitable, des défaillances dans le domaine de la politique de l'aménagement du territoire.

Lorsqu'on se rend compte de cet état des choses, il paraît évident qu'une politique de l'aménagement du territoire digne de ce nom doit essayer de prendre en mains le problème de la localisation des emplois. Mais comment?

La décentralisation

L'on ne peut s'empêcher de constater qu'au fil de son histoire, le Grand-Duché est devenu un pays de plus en plus centralisé, ceci sans égard à l'exiguïté du territoire national. L'attraction de la capitale, combinée à un transfert d'emplois du secondaire vers le tertiaire, a encore accentué cette évolution. Il n'y a actuellement aucun indicateur permettant de prévoir une fin de ce développement. La forte augmentation des entreprises de services marque aujourd'hui la transformation du marché du travail. Les emplois créés dans le tertiaire ont largement compensé les emplois supprimés dans l'agriculture et l'industrie. Raisonnablement en termes nationaux, tout semble donc être au mieux dans le meilleurs des mondes possibles. Il n'en est cependant rien si on examine la régionalisation des emplois et les rapports création/suppression/transfert territorial d'emplois.

La régression rapide des emplois de fabrication et la croissance du secteur tertiaire n'expriment pas une tendance superficielle et momentanée dues à une conjoncture particulière. Ces mutations traduisent une évolution profonde de notre système économique, une diversification que l'on observe dans tous les pays développés.

Afin de pouvoir rétablir l'équilibre régional, la décentralisation doit constituer une nécessité vitale pour l'aménagement du territoire. Les auteurs du projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire passent sous silence ce problème. De l'avis du Conseil supérieur, la décentralisation devrait constituer un instrument essentiel qui donnerait des compétences propres et directes au ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, à côté de compétences de collaboration, de coordination et de participation. Il existe deux méthodes pour faire fonctionner ce mécanisme. La première consiste à interdire à certaines entreprises de s'implanter dans telle ou telle région. La seconde méthode consiste à offrir des aides aux entreprises qui acceptent de s'implanter dans telle ou telle région. Le Conseil supérieur a une nette préférence pour la seconde méthode. A ce sujet il rejoint les propos exprimés par Monsieur Alex Bodry dans une tribune libre que le "tageblatt" a publiée le 19 février 1991:

"Reste à savoir si les instruments mis à la disposition d'une politique nationale d'aménagement du territoire ne devraient être enrichis d'une dimension supplémentaire: la dimension financière. L'aménagement du territoire ne peut se résumer à des principes généraux et à des représentations graphiques, elle doit être complétée par des moyens financiers utilisés soit à titre incitatif, soit à titre dissuasif. Au Luxembourg, la répartition des subventions reste la chasse gardée des différents ministères. Ne serait-il pas temps d'y injecter également des critères d'aménagement du territoire. Une idée qui doit encore faire son chemin!"

Une autre idée qui doit faire son chemin est celle qu'il faut concevoir l'aménagement du territoire comme une nouvelle méthode de pensée, commune à tous les ministères et les conduisant à faire converger leurs moyens d'intervention vers des objectifs régionaux.

II. Examen des articles

Indépendamment de ce qui a été dit au premier chapitre, l'examen qui suit passe en revue les différents articles suivant l'orientation actuelle du projet.

DES OBJECTIFS ET DES MOYENS

ad art. 1er: Les objectifs

Les objectifs du projet de loi ne sont pas sans rappeler le proverbe <qui trop embrasse, mal étirent>. L'aménagement du territoire doit-il vraiment s'occuper de tout ce qui a un impact sur le territoire? Aussi cet article met-il trop l'accent sur la politique de l'environnement alors qu'à pas moins de trois reprises il y est fait référence, à savoir sous 1.2.

- a) ... protection des paysages
- c) gestion responsable de l'environnement ... et des ressources naturelles
- d) développement harmonieux ... dans le respect du patrimoine culturel et naturel.

Si cette composante environnementale avait certes sa place dans le texte législatif de 1974, tel n'est cependant plus le cas aujourd'hui car depuis l'intervention de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la matière est traitée par ce texte qui, en cas d'insuffisance, devrait être complété.

Le CSAT propose donc de résumer l'article 1.2. et de ne prendre en considération que la première partie du point a) en la combinant au point d).

ad art. 2: Les compétences

Il est estimé que le ministre devrait disposer de compétences autrement plus importantes que de collaborer à la programmation des projets d'envergure réalisés dans le cadre des investissements publics. C'est justement la conception de ces investissements qui, de l'avis du CSAT, devrait relever des compétences du ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire. La réalisation des mesures prévues par le concept devra, comme par le passé, rentrer dans les attributions des divers départements sectoriels, quitte à ce que le ministre contrôle si les plans d'investissement sont conformes au concept établi.

ad art. 3: Les moyens

En ce qui concerne les moyens à mettre en oeuvre par le Gouvernement, le CSAT se prononce contre une énumération des différentes sortes d'investissements, cette énumération comportant le risque d'oublier l'un ou l'autre domaine. Il serait suffisant d'écrire:

"Les moyens à mettre en oeuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs d'aménagement du territoire visés à l'article 1er concernent principalement:

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol...;
- les grands investissements infrastructurels d'intérêt national".

Dans ce cas, le commentaire de l'article afférent pourrait préciser qu'il s'agit notamment des domaines suivants: ...

Le CSAT tient cependant à souligner que les seuls et vrais moyens à mettre en oeuvre sont ceux dont il est question sous le point 2, à savoir: le programme directeur, les plans directeurs et les plans d'occupation du sol. Tous les autres moyens et mesures cités à l'article 3 constituent bel et bien des outils sans être pour autant de réels instruments en matière d'aménagement du territoire. Si pour l'élaboration tant du programme directeur que des plans directeurs et des plans d'occupation du sol le Gouvernement devait avoir recours à des bureaux d'études, le CSAT l'invite à s'assurer que ceux-ci disposent des connaissances et qualifications nécessaires pour mener à bien ces travaux.

Il n'est pas non plus tout à fait clair comment se situent "les moyens à mettre en oeuvre par le Gouvernement" par rapport aux "moyens à mettre en oeuvre par le ministre". S'agit-il d'instruments dans les deux cas?

Il est noté avec satisfaction que le problème des études d'impact trouve enfin une solution puisqu'il est projeté que celles pour les grands investissements publics seront élaborées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Mais ne serait-il pas utile d'élaborer un schéma de présentation précisant de quelle façon les études sont à réaliser?

En ce qui concerne la collaboration internationale, le CSAT propose de compléter ce paragraphe (5) par les termes "les régions", ceci pour marquer que le Gouvernement ne collabore pas avec les seuls Etats voisins.

Se référant à la disposition ayant trait à un aménagement harmonieux de l'ensemble du pays, le CSAT est d'avis que la superposition de l'ensemble des plans sectoriels devrait permettre de réaliser une planification transparente.

DU PROGRAMME DIRECTEUR

ad art. 4: Définition

Pas d'observations.

ad art. 5: Procédures d'élaboration

S'agissant des points 1 à 5 de cet article, le CSAT les approuve entièrement. En effet, ils décrivent d'une manière précise et transparente la procédure d'élaboration, de consultation et de révision se rapportant au programme directeur. Tel n'est cependant pas le cas pour le point 6 relatif aux programmes complémentaires dont l'établissement se

situé en dehors de la logique des règles préétablies. En cas de maintien de ce point, le CSAT est d'avis que l'établissement des programmes complémentaires devrait suivre la même procédure que pour le programme directeur lui-même. Il a toutefois une préférence pour voir supprimer ce point, les programmes complémentaires pouvant être réalisés moyennant les plans directeurs nationaux.

Afin de pouvoir dégager l'opinion de toutes les forces vives de la nation, le CSAT voudrait ajouter la remarque que le Gouvernement aurait intérêt à consulter également les chambres professionnelles avant d'arrêter le programme directeur. Cette recommandation vaut en même temps pour la phase de consultation en ce qui concerne l'élaboration des plans directeurs et plus précisément celle relative aux plans sectoriels.

ad art. 6: Effets

Cet article contient une explication qui ne doit toutefois pas nécessairement trouver son reflet dans un texte de loi, ce d'autant plus qu'elle ne fait que répéter partiellement les dispositions inscrites à l'article 4. En cas de maintien, le CSAT propose cependant d'employer la même terminologie qu'à l'article 4 et de remplacer "orienté" par "arrêté".

DES PLANS DIRECTEURS NATIONAUX

ad art. 7: Définition

Les membres du CSAT sont d'avis qu'il règne une certaine confusion en ce qui concerne tant la dénomination que la définition des différents plans. Quelle est p.ex. la différence entre un plan directeur national qui arrête les options d'aménagement et de développement du territoire national ou d'une de ses parties et un plan directeur régional arrêtant également les options pour une partie du territoire national? Se référant à ses propositions visant à réviser le processus décisionnel et le cadre opérationnel de l'aménagement du territoire, formulées le 28 janvier 1991, le CSAT est convaincu de l'importance qu'il y a d'établir d'abord un plan directeur national, instrument cartographique qui est l'expression spatiale du programme directeur. Il est en effet difficilement imaginable d'établir des plans directeurs, sectoriels ou régionaux, sans avoir établi préalablement le plan directeur national couvrant l'ensemble du pays. Par ailleurs semble-t-il trompeur d'ajouter à chaque plan la dénomination "directeur". Ne suffirait-il pas largement de parler d'un programme directeur et d'un plan directeur national? Pour le reste on distinguerait entre plans régionaux et plans sectoriels, encore qu'il faudrait définir de façon plus précise en quoi consiste un plan sectoriel. Comme il existe d'ores et déjà des plans d'investissement pluriannuels qui de l'avis du CSAT ne sont rien d'autre que des plans sectoriels au sens du projet de loi sous examen, le texte devrait être complété par une disposition stipulant que les plans existants devraient être adoptés au programme directeur dans un délai de deux ans à compter depuis l'entrée en vigueur de la loi.

ad articles 8-10: Procédures d'élaboration et de consultation

Conscient de ce qu'on ne peut élaborer des plans régionaux en dehors de toutes considérations d'ordre national et pour éviter dès lors que l'élaboration de ces plans ne devienne une source permanente de conflits entre intérêts nationaux, régionaux ou encore communaux, le CSAT voudrait insister sur l'importance d'une nécessaire hiérarchie qui devrait régner en matière d'établissement des plans, ceux du niveau inférieur devant toujours être conformes à ceux du niveau supérieur. A défaut de l'existence d'un seul plan directeur national les plans sectoriels et les plans régionaux devraient au moins se baser sur le programme directeur. Dans cette hypothèse, une fois établis, l'ensemble des plans sectoriels et régionaux formeraient un tout, le plan directeur national justement. Il est vrai qu'il s'agit ici de l'approche inverse de celle décrite aux observations relatives à l'article 7 ci-avant qui consiste à établir d'abord un plan directeur national, proposition pour laquelle le CSAT a une nette préférence.

Le CSAT note qu'il y a une différence dans la procédure d'élaboration des plans directeurs selon qu'il s'agit de plans régionaux ou de plans sectoriels. Si les premiers sont élaborés exclusivement par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, le ministre du ressort possède un droit d'initiative en ce qui concerne l'élaboration des plans sectoriels. Le CSAT se rallie à cette façon de voir des auteurs du projet. Pour les cas où le ministre ayant dans ses attributions le secteur visé prend l'initiative d'élaborer le plan - ce qui en pratique devrait normalement être le cas - le CSAT propose de compléter l'art. 8.2. par une disposition dans le sens que l'élaboration des plans sectoriels doit se faire en conformité avec le programme directeur.

En ce qui concerne la procédure de consultation, le CSAT constate qu'on ne fait pas de distinction entre plans régionaux et plans sectoriels, sauf qu'on comprend que si le plan est transmis aux communes concernées, comme indiqué à l'article 9.1, il s'agit de plans régionaux. Mais qu'en est-il des plans sectoriels qui couvrent l'ensemble du pays? Seront-ils renvoyés aux 118 communes du pays? Seront-ils soumis à l'avis du SYVICOL?

Actuellement ni le texte du projet de loi, ni le commentaire des articles ne fournissent les explications nécessaires à ce sujet.

L'article 9.2. offre au ministre la possibilité d'instituer le comité consultatif régional dont les attributions sont déterminées par l'article 29. S'agissant d'une innovation fondamentale, le CSAT estime qu'une attention particulière mérite d'être portée à cet organe. Les auteurs du projet ayant introduit la notion de l'équilibre structurel et économique des régions, le comité régional devrait devenir la charnière entre l'Etat et les communes en ce qui concerne la politique régionale. En ce rôle il devrait être appelé à développer une nouvelle dynamique en ce qui concerne le développement de la région qu'il représente. Le CSAT souscrit entièrement à cette innovation, mais il ne comprend pas pourquoi l'idée n'a pas été développée davantage. La Déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989 précisant qu'il importe au Gouvernement de rehausser le rôle de "l'aménagement du territoire comme expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique, et de lui assigner une tâche plus importante en

matière de planification socio-économique des régions", le comité régional devrait en fait être mis en mesure de pouvoir contribuer activement à atteindre l'objectif visé. C'est la raison pour laquelle le CSAT recommande d'institutionnaliser les comités régionaux.

ad art. 11: Révision

Pas d'observations.

ad art. 12: Effets

Pas d'observations.

ad art. 13: Révision des PAG communaux

Si les prescriptions d'un plan directeur lient les pouvoirs locaux, la question se pose pourquoi les communes sont tenues de procéder à la révision de leur projet d'aménagement. N'aurait-il pas été préférable de prévoir une disposition en vertu de laquelle les projets d'aménagement, pour autant que le plan directeur l'exige, sont révisés de plein droit, le cas échéant par dérogation à d'autres lois existantes et moyennant une procédure plus légère que celle prévue par le projet de loi. Cette façon de procéder éviterait aux communes de devoir régler une matière qui leur est imposée.

DES PLANS D'OCCUPATION DU SOL

ad art. 14: Définition

La formulation qu'il s'agit d'un plan portant sur les "parcelles cadastrales constituant une aire déterminée" ne semble pas bien choisie alors qu'il existe des parties de zones qui n'ont pas de parcelles.

Avec la création de ce nouvel instrument appelé "plan d'occupation du sol", constituant après le programme directeur et les plans directeurs le troisième moyen à mettre en oeuvre par le ministre, il convient de déterminer de combien de niveaux l'Etat a réellement besoin pour aménager le pays, car aux trois instruments précités viennent encore s'ajouter les PAG communaux. Comment d'ailleurs le plan d'occupation du sol se situe-t-il par rapport au projet d'aménagement communal qui n'est rien d'autre qu'un plan d'occupation du sol lui aussi?

En analysant de près les instruments prévus par le projet de loi et en les comparant aux projets ou plans d'aménagement réalisés en exécution de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, il devient apparent qu'il s'avère difficile de dire avec précision si ces réalisations sont des plans sectoriels, des plans régionaux ou des plans d'occupation du sol. Elles peuvent être tant l'un que les deux, voire les trois à la fois.

Si le CSAT peut encore partager l'idée sur le contenu des plans d'occupation du sol, tel n'est toutefois plus le cas pour la terminologie employée qui en toutes circonstances n'arrive pas assez à différencier

les POS des PAG communaux. C'est notamment le terme "occupation" qui prête à confusion. Si pour quelle que raison que ce soit le Gouvernement devait insister sur l'instauration de ce nouvel instrument, il aurait intérêt à rechercher une autre dénomination que celle retenue au projet de loi. Dans ce cas, le CSAT, quant à lui, proposerait celle de "plans de zones d'aménagement d'intérêt national", dénomination peut-être aussi complexe, mais cernant plus précisément l'objectif recherché.

ad art. 15: Elaboration

Cet article a trait à l'information sommaire préalable des communes de l'intention du Gouvernement de faire élaborer un plan. A ce stade initial de la procédure il serait plus précis d'écrire, sous 15.3., que "Le Ministre de l'Intérieur soumettra l'avis *préliminaire* du ou des collègues échevinaux, avec son propre avis, au ministre" (ministre à écrire en caractères minuscules). Par le ou les collègues échevinaux, il y a probablement lieu d'entendre ceux des communes directement concernées par le plan d'occupation du sol. Mais qu'en sera-t-il des communes avoisinantes? N'auront-elles pas le droit d'être impliquées dans la procédure alors qu'il se peut fort bien que les plans afférents auront des conséquences directes ou indirectes pour leur population et leur territoire?

Il reste encore à dire que l'article sous examen fait abstraction de prévoir des délais endéans les différentes phases d'élaboration des plans et des avis doivent être entamées et terminées.

A remarquer finalement que la jurisprudence française fait une différence entre servitudes et les contraintes d'aménagement sur lesquelles il n'y a pas lieu à indemnisation.

ad art. 16: Dépôt à la commune et enquête publique L'alinéa 1er de cet article stipule que les conseils communaux des communes touchées par les plans que le Gouvernement envisage de déclarer obligatoires doivent recevoir communication des projets afférents pour enquête publique. Ce même alinéa dispose que si les plans ont un caractère régional ou touchent plusieurs communes, le ministre peut instituer le conseil régional. A ce sujet, tout en rappelant ses remarques au sujet de l'importance qu'il attache aux conseils régionaux, le CSAT insiste pour que tous les plans d'occupation du sol soient obligatoirement soumis à l'avis du conseil régional. Pour rehausser le rôle du conseil régional, la tenue d'une réunion d'information prévue par l'alinéa 3 doit être vue dans le même ordre d'idées. En effet, si plusieurs communes sont touchées, le conseil régional devrait prendre l'initiative pour l'organisation de la réunion en question.

L'alinéa 4 a trait aux observations de la population qui, selon le projet de loi, doivent être présentées par écrit. Dans le but d'une manifestation d'opinion aussi large que possible, le CSAT propose de faire abstraction de la présentation "écrite" des observations, ceci pour garantir à la population entière de s'exprimer à sa guise. Des

contestations orales doivent donc être possibles au même titre que les observations écrites et il devrait incomber aux autorités communales de les acter par l'intermédiaire d'un procès-verbal.

La désignation et les missions du commissaire spécial font l'objet des alinéas 7 et 8. Ces alinéas posent certains problèmes de compréhension dans la mesure où il est proposé que le commissaire spécial remplit les devoirs imposés à la commune. Que faut-il entendre par commune? S'agit-il des devoirs du collège collège échevinal, de ceux du conseil communal ou des devoirs des deux organes?

ad art. 17: Déclaration obligatoire par règlement grand-ducal
pas d'observations.

ad art. 18: Révision

Le CSAT a de la peine pour saisir toutes les subtilités de l'alinéa 1er de cet article. Sans les examiner, le CSAT propose la rédaction suivante:

"Sur proposition du ministre, celui-ci peut être chargé par le Gouvernement de préciser, compléter, modifier ou abroger un plan d'occupation du sol".

Cette constatation vaut d'ailleurs également pour l'article 15.1.

Pour dissiper dès le départ toute équivoque, il est jugé nécessaire de fournir des détails sur ce que la partie graphique doit comprendre.

ad art. 19: Interdiction

Pas d'observations.

ad art. 20: Effets civils

Pas d'observations.

ad art. 21: Aménagement communal

Cet article stipule e.a. que les PAG communaux fixent pour le moins d'affectation générale des diverses zones du territoire communal. Si le CSAT souscrit entièrement à cette idée, il estime cependant que cette disposition devrait être inscrite au projet de loi portant réforme de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement communal plutôt qu'à celui portant révision de la loi sur l'aménagement général du territoire.

ad art. 22: Interdictions

Afin d'établir une certaine logique dans la chronologie des faits, il est suggéré d'invertir l'ordre des articles 21, 22 et 23 et de traiter l'actuel article 21 *après* les articles 22 et 23.

ad art. 23: Validité des décisions

Le CSAT se demande pour quelles raisons son avis est demandé pour prolonger d'une nouvelle période de deux années l'interdiction initialement limitée à deux années, alors que son avis n'a pas été demandé en ce qui concerne l'élaboration du plan d'occupation du sol.

DES EXPROPRIATIONS ET DES INDEMNISATIONS

ad art. 24: Expropriations

L'alinéa 2 stipule qu'en ce qui concerne les projets communaux établis en vertu de l'article 20 du projet, la procédure d'expropriation de la loi du 12 juin 1937 est applicable. Le CSAT voudrait rappeler à ce sujet sa suggestion d'insérer à la réforme de la loi sur l'aménagement communal toutes les dispositions se rapportant aux communes, c'est-à-dire également celles qui actuellement ne trouvent inscrites au projet sous examen.

Le délai de dix ans, prévu à l'alinéa 3, au terme duquel le propriétaire peut inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble au cas où la procédure d'expropriation n'a toujours pas été entamée, semble être excessivement long. Il est dès lors proposé de le revoir à la baisse et de prévoir en même temps une péremption automatique.

ad art. 25: Indemnités

Le CSAT est d'avis que la question de l'indemnité à charge de l'Etat est traitée de façon trop restrictive alors que l'indemnisation est limitée aux seuls cas où l'interdiction de bâtir ou de lotir met fin à l'usage auquel un immeuble est affecté. Cette formulation, reprise telle quelle du texte de la loi de 1974, exclut l'indemnisation en cas d'autres interdictions pouvant également mettre fin à l'usage de l'immeuble. Pour cette raison le CSAT estime indiqué de formuler ce passage d'une façon plus générale dans le sens de comprendre toutes les interdictions mettant fin à l'usage auquel l'immeuble est affecté ou destiné.

Il n'est d'ailleurs pas compréhensible a priori pourquoi la diminution de valeur résultant de l'interdiction devrait être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20% de la valeur de l'immeuble. Le CSAT propose de procéder au dédommagement intégral correspondant à la valeur réelle.

ad art. 26: Prescriptions

Le CSAT estime qu'il devrait incomber à l'Etat de prendre l'initiative en ce qui concerne les indemnités. Dans l'intérêt d'une plus grande transparence à apporter au chapitre des expropriations et des indemnités, il est suggéré de reformuler avec plus de clarté les articles 24, 25 et 26.

DES ORGANES CONSULTATIFS

ad art. 27: Conseil supérieur

Le CSAT prend acte avec satisfaction que ses avis seront dorénavant publiés d'office (cf. commentaire des articles).

Concernant le règlement grand-ducal à prendre et arrêtant le mode de nomination du président et des membres, les relations avec le Gouvernement et les autorités publiques, les modalités de publication des avis etc., ainsi que celui pouvant préciser ou compléter ses attributions, le CSAT est d'avis qu'il devrait pouvoir se prononcer sur le contenu de ces textes avant que ceux-ci sont engagés dans la procédure réglementaire.

ad art. 28: Comité interministériel

Pas d'observations.

ad art. 29: Comités consultatifs régionaux

Voir également remarques ad article 9.

Par ailleurs, et de même que pour son observation relative à l'article 27, le CSAT demande être saisi des règlements grand-ducaux à prendre. Au sujet de la composition des comités régionaux, le CSAT est d'avis qu'aux fins d'établir une responsabilité accrue des communes et d'assurer une plus grande transparence des comités consultatifs régionaux, une nomination, voire une élection par les conseils communaux s'impose. Ce n'est qu'en procédant de la sorte que les comités régionaux pourraient utilement constituer un contrepois à l'autorité étatique.

ad art. 30: Secrétariat administratif

Concernant le secrétariat des comités régionaux, le CSAT aurait une nette préférence pour voir assurer la charge du secrétariat par une personne à désigner par les élus locaux parmi les fonctionnaires ou employés relevant des administrations communales directement concernées.

III. *Conclusions*

Il ne peut être nié que, malgré quelques ambiguïtés, la réforme projetée de la législation sur l'aménagement du territoire présente des traits qui donnent lieu à pouvoir espérer que la dimension "aménagement du territoire" gagne enfin sa place sur la scène politique luxembourgeoise. Cette dimension devrait être prise en considération systématiquement lors de la définition de l'ensemble des politiques sectorielles.

Le CSAT note par ailleurs une clarification en ce qui concerne les processus décisionnels. Au niveau des instruments, le CSAT émet des doutes au sujet de la méthodologie employée. Même s'il y a de nets progrès par rapport à la loi de 1974, le CSAT trouve qu'il existe un certain imbroglio entre les moyens à mettre en oeuvre par le Gouvernement et ceux à mettre en oeuvre par le ministre. Il comprend également que la réforme envisagée, dans sa forme arrêtée par le Gouvernement en Conseil, constitue un compromis politique entre ministres en charge de différents départements ministériels qui se sont laissés guider par la crainte de devoir céder d'éventuelles compétences.

En résumé de ses réflexions le CSAT

- suggère de redéfinir les objectifs et les moyens tels que proposés au présent avis;
- recommande d'établir, à côté du programme directeur, un seul et unique plan directeur;
- propose de faire adapter les plans sectoriels après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi;
- insiste, en cas de pluralité de plans, sur une nette hiérarchisation entre plans nationaux, plans régionaux et plans communaux;
- invite le Gouvernement à élaborer une philosophie générale en matière de traitement de propriétaires dont les immeubles sont touchés par des plans d'aménagement, étant entendu que cette philosophie ne tiendra pas seulement compte d'indemnisations en cas de moins-values réalisées, mais également d'une taxation massive des plus-values comme corollaire de la mesure précitée et pour endiguer la spéculation foncière. Le principe de la taxation massive devrait par ailleurs être étendu aux propriétaires d'immeubles non bâtis situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération;
- espère que la volonté politique permette enfin de traduire dans la réalité les intentions exprimées à travers le projet sous avis;
- invite le Gouvernement à procéder dans les meilleurs délais à une révision des directives générales et du programme directeur, en prenant en considération les opinions exprimées au présent avis.

En définitive, il appartiendra aux acteurs politiques, c'est-à-dire au Ministre de l'Aménagement du Territoire et au Gouvernement dans son ensemble de puiser au maximum dans les moyens que le législateur mettra à leur disposition pour que la politique de l'aménagement du territoire puisse prendre un nouveau départ, le vrai cette fois-ci.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments très distingués.

Gilbert Schmitz
Secrétaire



Paul Weidig
Président

