

Luxembourg le 05 janvier 2011

Avis du Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire concernant le projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire

Historique :

C'est la loi du 21 mars 1974 qui a établi les bases de l'aménagement du territoire dans la législation luxembourgeoise. Elle était l'aboutissement d'une idée formulée comme suit lors d'un exposé devant la Chambre des députés le 11 février 1969 par le ministre d'Etat Pierre Werner :

« Le développement harmonieux de l'équipement national et de l'infrastructure du pays présuppose l'établissement d'un plan d'aménagement du territoire fixant les priorités dans l'espace et dans le temps, tout en prévoyant le financement des travaux à entreprendre. Les initiatives de l'Etat et des communes devront être coordonnées, afin d'éviter un double emploi et d'assurer une affectation rationnelle des fonds publics destinés aux travaux d'équipement et d'infrastructure ».

Au cours de sa période d'exécution, c'est-à-dire de 1974 à 1998, la loi en question a notamment permis de réaliser des Plans d'Aménagement Partiel (PAP) pour la création de zones d'activités économiques à travers le pays, pour la centrale hydroélectrique de Vianden, pour la zone industrielle à caractère national « Haebicht », avortée par la suite, le POS Aéroport et environs ainsi que le Plan d'Aménagement Global (PAG) « Haff Réimech ».

Le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) note en résumé que les objectifs visés par les auteurs de la loi de 1974 n'ont pas été atteints faute de pouvoirs de coordination suffisants attribués aux ministres successifs en charge de l'aménagement du territoire et faute donc aussi de volonté politique, l'aménagement du territoire manquant d'assise historique et politique au Luxembourg. L'aménagement du territoire n'a donc pu traduire en pratique ses visions prospectives ancrées tant dans le Programme directeur que dans les plans régionaux qui ont été dressés au cours de la période sous revue. En tant que vrais instruments, seuls les PAP et les PAG avaient un caractère réglementaire et étaient donc opposables aux tiers. Bien que la loi parlât de plans régionaux, ceux-ci étaient considérés seulement comme cadres d'étude.

Sur la base des expériences faites, la révision de la loi en question, qui est devenue la loi du 21 mai 1999, avait ainsi pour objet d'y apporter certains remèdes dans la mesure où l'efficacité de la politique d'aménagement du territoire devait être augmentée.

A côté du Programme directeur qui continuait donc à subsister, mais toujours sans aucune portée juridique, la loi de 1999 a remplacé les PAP et les PAG, non seulement en raison de

la confusion de terminologie avec les PAG et les PAP prévus par la législation sur l'aménagement communal, par deux nouveaux instruments : les plans directeurs sectoriels et régionaux et les plans d'occupation du sol (POS). Le point fort de l'action était bien évidemment que, hormis le Programme directeur, les nouveaux instruments, dès qu'ils étaient arrêtés, devaient avoir un caractère obligatoire.

Par la suite, l'aménagement du territoire a su sortir de l'ombre. Dans un premier temps après la mise en vigueur de la loi de 1999, l'aménagement du territoire était pratiquement paralysé par l'élaboration à grande échelle de plans d'aménagement partiels (toujours sur la base de l'ancienne législation) « zones inondables et zones de rétention ». Il est cependant vrai qu'il fallait d'abord réorienter les visions et se familiariser avec les nouveaux instruments afin de pouvoir les appliquer. Le 27 mars 2003 le Gouvernement a arrêté le nouveau Programme directeur d'aménagement du territoire. En 2004 l'étude IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept) précise le concept de développement du territoire dans une perspective intégrée de développement durable. Cette étude va servir de base à l'élaboration des quatre projets de plans directeurs sectoriels.

L'instrument POS a été appliqué à trois reprises : pour la réalisation du Lycée technique Mathias-Adam, pour la zone de l'Aéroport et environs, remplaçant ainsi l'ancien PAP, et pour la création du Campus scolaire Tossebiérg à Mamer. Moyennant règlements grand-ducaux, trois plans directeurs sectoriels secondaires ont été mis en vigueur : le PDS « Lycées », le PDS « Stations de base pour réseaux publics de communications mobiles » et le PDS « Décharges pour déchets inertes ».

Les travaux préparatoires à la réalisation des quatre plans directeurs sectoriels dits primaires sont à présent achevés. Il s'agit du PDS « Transports », du PDS « Grands ensembles paysagers et forestiers », du PDS « zones d'activités économiques » et du PDS « Logement ». Il appartient dès lors au seul pouvoir exécutif de les engager dans la procédure.

Considérations générales :

Le CSAT note que moyennant le projet de révision sous avis, il est entre autres envisagé de clarifier encore davantage les compétences du ministre, tout en garantissant l'exécution des options de planification retenues.

La **clarification des compétences** de coordination, d'initiative et notamment celle de décision est indispensable pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Malgré les réticences politiques pour recourir à la procédure d'**expropriation** pour cause d'utilité publique, cet instrument reste un des plus pertinents au Gouvernement pour agir dans l'intérêt général.

Le CSAT approuve la **clarification de la portée juridique** des plans sectoriels et régionaux selon une hiérarchisation des mesures préconisées par les plans en question: « les prescriptions, les directives et les recommandations. »

Le **droit de préemption** et la **création de réserves foncières** constituent d'autres mesures permettant d'anticiper, afin de ne pas rendre impossible la mise en œuvre des plans sur le terrain.

Le projet sous avis innove par ailleurs en prévoyant la mise en place d'un instrument de **détermination / régulation des prix** en zone verte, hors périmètre d'agglomération, en cas de besoin de terrains pour l'exécution des plans.

A souligner encore qu'un **raccourcissement des délais** est envisagé, qui pourrait dans certains cas aller encore plus loin (voir ci-après à l'examen des articles) et que les plans directeurs pourront désormais imposer des prescriptions aux communes afin d'intégrer certaines options et programmations dans leurs PAG.

Il est pris note de la proposition de supprimer le comité interministériel de l'aménagement du territoire ; en contrepartie, les principaux documents d'aménagement que sont le programme directeur, ses programmes complémentaires, les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol, seront élaborés par des « groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat » avec la possibilité de varier la composition de ces groupes en fonction du programme ou du plan à élaborer. Il est également pris note de ce qu'il est envisagé de renforcer les missions et la composition du conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la **procédure de modification** des plans est amendée dans la mesure où il s'agit de différencier entre des modifications générales ou des modifications ponctuelles, ces dernières devant être engagées dans une procédure allégée.

Pour chaque plan directeur sera instituée une **commission de suivi** chargée d'en assurer la mise en œuvre.

Le projet tient également compte de la directive européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée en droit luxembourgeois. Il en résulte que tous les plans relevant de l'aménagement du territoire doivent être soumis à une évaluation SUP (« Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung »).

Conclusion

Le CSAT souligne l'importance de la révision sous avis qui constitue, sans aucun doute, en accord avec la philosophie générale de la loi du 21 mai 1999, un grand pas en direction du renforcement du rôle de coordination de l'aménagement du territoire moyennant par la mise à disposition des instruments techniques nécessaires et capables de traduire en pratique les plans directeurs sectoriels. Le CSAT félicite les auteurs du texte pour le travail réalisé et émet un avis favorable au sujet de la révision envisagée, sous réserve des commentaires ci-après relatifs à l'examen des articles.

Commentaire des articles :

Article 1^e :

De manière générale, le CSAT souhaite que l'objectif visé par l'aménagement du territoire soit clairement défini et il propose de reformuler le 1^e paragraphe:

« 1. L'aménagement du territoire a pour objectif d'ordonner et d'organiser le territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. ... »

Les membres du CSAT s'interrogent quant à la compétence propre de l'aménagement du territoire, outre la coordination. Ils proposent de rajouter le droit d'initiative comme compétence de l'aménagement du territoire. Le CSAT est convaincu que le droit d'initiative pour le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, est essentiel pour remplir les missions énoncés à l'article 1^{er} paragraphe 2.

Suite à cela, le CSAT propose la reformulation suivante:

« 2. Alinéa 2 : L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs du développement et de l'aménagement du territoire. Il contribue et participe également à l'échelle nationale, régionale et intercommunale :

Ainsi qu'une modification du point (c):

(c) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat, les réseaux de communication et de transport ainsi que les réseaux d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel; »

D'une manière générale, le CSAT remarque qu'il y a un déficit dans la structure rédactionnelle du chapitre 1^e.

Article 2 :

Le CSAT propose les modifications rédactionnelles permettant de clarifier le sens de l'article 2, paragraphe 1 :

«1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, 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 des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales. »

Au paragraphe 2, le CSAT remarque que le terme « sites » n'est pas approprié et propose de le remplacer par « les lieux d'implantation ». L'expression « *envergure* » est superfétatoire, car elle ne donne aucune précision sur la nature d'un projet. Par ailleurs, le CSAT propose d'ajouter « les projets communaux » à la liste des projets qui peuvent être d'origine publique ou privée. Dans cette même idée, il est conseillé d'ajouter les investissements privés aux investissements publics. Cet alinéa innove en donnant au ministre le droit de requérir à tout moment, auprès des départements ministériels, administrations étatiques et administrations communales, d'être associé à l'élaboration de projets. Le CSAT souscrit pleinement à cette innovation.

Quant au troisième alinéa du paragraphe 2, le CSAT considère qu'il constitue une répétition des lignes précédentes.

Suite aux réflexions précédentes, le CSAT propose la reformulation suivante du paragraphe 2:

« 2. Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets communaux, intercommunaux, régionaux, nationaux ou encore transfrontaliers, réalisés dans le cadre des investissements publics et privés pour autant que la réalisation de ces projets est susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1er de la présente loi.

A cet effet, le ministre est informé et peut solliciter toute information auprès des départements ministériels, des administrations publiques qui en dépendent ainsi que des administrations communales d'être associé à l'élaboration des projets visés au présent paragraphe. »

Article 3 :

Les membres du CSAT suggèrent la suppression du dernier tiret du paragraphe 1 et d'intégrer son contenu au deuxième tiret. Ils conseillent de ne pas avoir recours à l'expression « *équilibre interrégional* », faute d'une explication du sens propre du terme dans le texte qui peut induire la confusion. Un équilibre commercial semble évident, néanmoins un équilibre interrégional peut avoir de multiples définitions et le CSAT préconise d'éviter le recours à cette terminologie d'équilibre entre les régions.

Il importe au CSAT de rappeler que la mise en œuvre de l'aménagement du territoire national doit se faire en collaboration avec le niveau intercommunal transfrontalier. Le CSAT suggère donc le renforcement du travail en partenariat avec les communes transfrontalières et propose de supprimer le terme « *principalement* » au paragraphe 4 de l'article 3.

Le CSAT propose la reformulation suivante de l'article 3:

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

- les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux (PAG) et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;

- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol tels que les investissements publics et privés dans les domaines suivants: les activités économiques, la mobilité, les réseaux de communication, d'approvisionnement et d'évacuation en eau et d'approvisionnement en énergie, la gestion des déchets, les infrastructures de loisirs et de tourisme, les immeubles et équipements administratifs, scolaires, socioculturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que les logements créés par les promoteurs publics ;

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 et les plans directeurs régionaux;
- les plans d'occupation du sol.

3. Sans observations

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

Article 4 :

Le CSAT suggère de mieux définir les orientations et objectifs du programme directeur au paragraphe 2, notamment par rapport à la notion du cadre de vie qui n'est pas décrite explicitement dans le texte. Les membres du CSAT posent la question quant à la compétence de l'aménagement du territoire pour le développement durable des ressources humaines et naturelles.

Article 5 :

Le CSAT se demande quelle est la force réelle et surtout légale d'un programme complémentaire. Il déplore l'absence d'une définition succincte du terme « *programme directeur complémentaire* » qui constitue un nouveau terme au sens de la loi.

Le conseil s'interroge si un programme complémentaire peut modifier ou compléter le programme directeur d'aménagement du territoire, afin d'éviter une longue procédure de modifications ou de révisions du programme directeur. Si tel est le cas, le programme complémentaire permettrait ainsi, une plus grande souplesse d'adaptation du programme directeur, ce qui est largement apprécié par le CSAT. De plus, le conseil remarque qu'un programme directeur peut avoir une portée régionale sans l'appeler programme complémentaire régional, raison pour laquelle ils proposent la suppression de « *régionaux et sectoriels* » aux paragraphes 5 et 6 de l'article 5. Un programme complémentaire concernant les énergies renouvelables aura implicitement une portée régionale.

De plus, l'article 7 paragraphe 1 indique que le programme directeur et les programmes complémentaires soient complétés ou précisés par des plans directeurs régionaux ou sectoriels, alors il est superfétatoire de les introduire comme programme complémentaire régional ou sectoriel à l'article 5.

S'il appartient au Ministre de soumettre au Gouvernement en conseil la proposition formelle de décision de faire élaborer ou de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires, notamment sectoriels, rien n'empêche le Ministre sectoriellement compétent d'en prendre l'initiative comme il est stipulé à l'article 9 de ce document pour les projets de plan directeurs sectoriels.

Article 8 :

Le CSAT se rallie à la proposition des auteurs du texte d'introduire une hiérarchie des normes pour différencier le degré d'application des règles et normes supérieures. Cette hiérarchie des normes se traduit par l'introduction des trois niveaux de normes les prescriptions, les directives et les recommandations. Les membres du CSAT approuvent l'approche d'une implémentation des plans sectoriels par prescriptions, directives et recommandations car leur degré de précision ne permet pas toujours une implémentation au niveau cadastral.

Le CSAT s'interroge sur la manière dont les directives sont transposées dans les PAG. Afin de garantir l'efficacité de cet outil et de limiter un surplus de frais d'élaboration du PAG, il importe de définir cette « manière » en collaboration étroite avec les communes.

Le CSAT approuve également l'introduction d'une commission de suivi au paragraphe 7 de l'article 8.

Il propose de remplacer le contenu du paragraphe 5 par le texte suivant :

« 5. *Les prescriptions sont des normes ayant un degré de précision tel qu'elles se superposent voire se substituent, conformément à l'article 19 de la présente loi, aux dispositions des plans d'aménagement généraux des communes.*

Les directives définissent des résultats obligatoires pour les communes, auxquelles il appartient cependant de définir et de préciser la manière dont les directives seront transposées dans leurs plans d'aménagement. Le plan directeur définit les délais dans lesquels les plans d'aménagement communaux devront tenir compte des directives contenues dans le plan directeur.

Les recommandations doivent être prises en considération par les communes, lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement sauf à pouvoir s'en écarter par des délibérations motivées. »

Article 9 :

Le CSAT salue l'instauration d'une commission de suivi (paragraphe 6) pour le monitoring des plans directeurs sectoriels à cet effet.

Article 10 :

Le CSAT tient à rappeler que le syndicat de communes régional au paragraphe 3 devrait porter sur les régions d'aménagement telles qu'elles sont définies par le programme directeur d'aménagement du territoire.

Le CSAT propose la formulation suivante du paragraphe 3 :

« 3. Le ministre transmet le projet de modification ponctuelle aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la modification ponctuelle projetée. Pour les plans directeurs régionaux, le projet de modification ponctuelle est transmis, le cas échéant, en même temps au syndicat de communes à vocation régional créée à cet effet pour avis »

Article 15 :

Les membres du CSAT saluent l'introduction d'une définition pour la modification ponctuelle du POS.

Article 16 :

Le CSAT rend le législateur attentif au fait qu'il ne faut pas indiquer une société privée dans un texte légal.

Il propose de reformuler le paragraphe 2 de la manière suivante en mettant les décisions au singulier:

« 2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède.

La décision est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Article 19 :

Le CSAT remarque que l'article 19 renvoie à l'article 8 et vice versa. Cette approche est à éviter car elle ne permet pas une lecture claire du texte légal.

Les membres du CSAT rappellent que le POS est un document déclarant une utilité publique avec un degré de précision cadastral et qui s'impose donc de plein droit aux plans ou projets d'aménagement communaux respectifs. En revanche, les plans directeurs sectoriels comme les plans directeurs régionaux constituent des documents donnant des prescriptions, des recommandations et directives en vertu des articles 8,9 et 14 du projet de loi.

Elles sont donc à respecter, mais avec un degré de rigueur variable par les autorités communales.

Le CSAT propose d'introduire une nuance rédactionnelle à l'article 19:

« Le plan directeur régional et le plan directeur sectoriel déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans. Le plan d'occupation du sol modifie de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux. »

Article 20 :

Section 1^{ère} : Expropriation

Les membres du CSAT signalent qu'un délai de 5 ans représente une durée assez longue pendant laquelle le propriétaire privé ignore, s'il pourra garder son bien ou non. Le CSAT est en faveur d'un raccourcissement de ce délai.

Le CSAT rend attentif à la nécessité du parallélisme des formes, il faut que l'expropriation comme mise en œuvre d'un plan directeur régional, d'un plan directeur sectoriel et d'un plan d'occupation du sol soit identique à l'expropriation pour la création d'une route par exemple.

Section 2 : Droit de préemption

Article 20-1 :

Le CSAT critique le nombre important d'exceptions au paragraphe 5 qui ne tombent pas dans le champ d'application du droit de préemption. Il serait intéressant de savoir si le droit de préemption introduit par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement avec les communes a connu le succès attendu par le législateur.

Le CSAT critique que le législateur se dote d'un moyen qui semble très peu adapté à la réalité. Souvent il n'est pas possible que les plans directeurs régionaux et sectoriels délimitent avec une précision cadastrale les terrains à préempter, alors à qui incombe la décision.

Article 20-2 :

Le CSAT rappelle que l'outil pour déclarer une réserve foncière n'est que très rarement utilisé et il s'interroge quant à l'utilité de cet instrument. Ne serait-il pas utile de préciser par quel acteur public, par exemple dans le plan sectoriel logement pour le compte de l'Etat, les promoteurs publics comptent établir des réserves foncières ?

Article 21-1 :

Le CSAT remarque que le texte de cet article est très difficile à comprendre. L'indemnité décrite dans cet article correspond-elle au prix de vente lors d'une expropriation ou à autre chose? Cette précision devrait être introduite dans le texte.

Le CSAT suggère de reformuler cet article pour améliorer la compréhension de son contenu et d'introduire un sous-titre expliquant que le présent article concerne les indemnités en cas d'expropriation et de reclassement.

Article 22 :

Le CSAT se demande ce que le législateur entend par « *la perspective de modifications* » et comment la définir.

Le CSAT veut éviter que chaque projet d'expropriation soit à trancher par le tribunal pour fixer le prix de l'objet. Il serait judicieux de créer un cadastre officiel des prix de vente actualisés des terrains, afin de donner des indications réalistes au législateur pour soumettre un prix adéquat dans le cadre d'une expropriation.

D'une manière générale, le CSAT se demande de quelle manière ou par quelle méthode le moment pour la fixation de la valeur du bien à exproprier est défini. Il importe de clarifier le contenu de cet article.

Article 25 :

Le CSAT suggère de rajouter au paragraphe 2 des compétences aux syndicats de communes régionaux afin qu'ils aient :

« ...pour mission d'élaborer, d'initier et d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux.».

Article 25-1 :

L'évaluation environnementale stratégique constitue une étude supplémentaire à réaliser. Il importe de veiller à ce que les différentes procédures puissent se suivre d'une manière la plus efficace possible, afin d'éviter une surcharge de procédures.



(s.) Patrick BOUSCH
Président du CSAT

Luxembourg, le 05 janvier 2011
Pour le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire



(s.) Manon POECKES
Secrétaire du CSAT