

Projet de loi

modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Avis du Conseil d'Etat

(16 septembre 2011)

Par dépêche du 15 mars 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et intégrant les modifications qu'il est proposé d'apporter à celle-ci.

Par courrier du 18 juin 2010, ont été communiqués au Conseil d'Etat les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, suivis, le 10 septembre 2010, par celui de la Chambre des métiers. Par dépêche du 21 janvier 2011, l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire lui a été transmis. Enfin, par celles des 3 février et 12 mai 2011, il a été saisi des avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce.

Le 21 juillet 2010, le ministre du Développement durable et des Infrastructures avait encore, dans une lettre adressée au Conseil d'Etat, soulevé la question de la forme à donner aux règlements grand-ducaux déclarant obligatoires différents plans directeurs sectoriels et mentionnant e.a. l'hypothèse d'une éventuelle modification du projet de loi sous examen, « pour parfaire la base légale ». Dans une autre lettre, transmise au Conseil d'Etat le 24 janvier 2011, le ministre souligne une nouvelle fois les points forts qui, à son avis, sous-tendent la modification en projet avant de rappeler son intérêt de voir le Conseil d'Etat réserver à son avis un traitement prioritaire.

*

Considérations générales

L'exposé des motifs joint au projet de loi retrace les antécédents de la loi précitée du 21 mai 1999 et fait état des instruments de planification mis en œuvre depuis l'entrée en vigueur de celle-ci.

Sur base de la loi de 1999, un nouveau programme directeur a ainsi été adopté définitivement par le Gouvernement, le 27 mars 2003.

Côté plans directeurs sectoriels, sont mentionnés ceux relatifs aux « Lycées », « décharges pour déchets inertes » et « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles », déclarés obligatoires par des règlements grand-ducaux datés respectivement au 25 novembre 2005, au 25 janvier 2006 et au 9 janvier 2006. L'exposé des motifs signale en outre que quatre autres plans directeurs sectoriels se trouvent en voie d'élaboration et concernent les transports (procédure d'élaboration initiée le 15 janvier 2002), les grands ensembles paysagers et forestiers (procédure d'élaboration initiée le 10 janvier 2003), le logement (procédure d'élaboration initiée le 30 septembre 2005) et les zones d'activités économiques (procédure d'élaboration initiée le 11 septembre 2006).

Par ailleurs, il peut être admis que le Gouvernement n'a pas encore pris une quelconque initiative en matière de plans directeurs régionaux, alors que l'exposé des motifs reste muet sur ce point.

Enfin, pour ce qui est des plans d'occupation du sol, celui intitulé « Aéroport et environs » a été déclaré obligatoire par un règlement grand-ducal du 17 mai 2006 et celui intitulé « Campus scolaire Tossebiérg » par un règlement grand-ducal du 13 mai 2008.

Il est encore question dans l'exposé des motifs du concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, en abrégé « IVL », qui bien qu'étant susceptible de servir d'instrument stratégique pour la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire reste sans effet contraignant, aussi longtemps que les éléments pertinents n'en sont pas repris dans le plan directeur sectoriel « Transports » en gestation. Le Conseil d'Etat se demande au passage si, avant de ce faire, il ne serait pas opportun d'actualiser les données chiffrées retenues à l'époque de l'élaboration de l'IVL, alors que celles-ci remontent entre-temps à dix ans.

Les auteurs du projet de loi estiment que la modification de la loi de 1999 est nécessaire pour mieux prévenir la spéculation foncière, pour accélérer la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels en préparation et pour améliorer le caractère opérationnel des plans d'occupation du sol qui e.a. « permettront la mise en œuvre pratique de certains éléments clés des différents plans directeurs sectoriels » (cf. lettre précitée du 19 janvier 2011). Les modifications en projet sont en outre censées répondre à plusieurs autres préoccupations des auteurs, dont le renforcement des compétences du ministre en charge de l'Aménagement du territoire, la simplification des procédures, une meilleure articulation entre les instruments de la planification étatique et les plans d'aménagement communaux ainsi que l'alignement des procédures en matière d'aménagement du territoire et celles prévues par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Avant d'analyser l'approche des auteurs du projet et d'examiner les modifications qu'il est projeté d'apporter à la loi de 1999, le Conseil d'Etat voudrait rappeler une nouvelle fois la recommandation ayant figuré pour la

dernière fois dans son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. n° 6023³)¹. Il estime en effet indiqué de codifier la matière de la planification territoriale en fusionnant dans un seul texte normatif l'ensemble des dispositions légales tenant à l'aménagement du territoire au niveau national, tout en veillant par ailleurs à la cohérence avec le cadre légal en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

La volonté des auteurs d'adapter pour les besoins de l'aménagement du territoire les dispositions de la loi précitée du 22 mai 2008 témoigne une fois de plus de cet intérêt. En tout état de cause, le Conseil d'Etat estime qu'il faut se départager de l'approche ayant jusqu'ici sacrifié les avantages d'une législation cohérente et transparente au profit de solutions législatives ponctuelles initiées au rythme de l'apparition de problèmes nouveaux posés par l'application des normes légales en vigueur.

Il faut en effet se rendre à l'évidence que les auteurs de nombreuses initiatives législatives prises au cours des dernières années ne se sont guère souciés de l'impact des normes légales nouvellement introduites. En se limitant au seul projet sous examen, l'on peut citer à titre d'exemples la loi précitée du 22 mai 2008 qu'il est maintenant prévu d'aligner sur la législation en matière d'aménagement du territoire, la possibilité nouvellement prévue en faveur de l'Etat de faire jouer son droit de préemption et de constituer des réserves foncières qui risque d'entrer en concurrence avec d'autres exigences légales, dont fait notamment état l'avis de la Chambre des métiers, le fait d'ignorer la nouvelle dimension que les auteurs du projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux (doc. parl. n° 6517⁵) entendent donner à la législation en place ou encore la concordance lacunaire avec le cadre légal de l'aménagement communal et du développement urbain tel qu'il résulte de la récente loi du 28 juillet 2011.

Quant à la conception politique de l'aménagement du territoire, il ne fait pas de doute que l'utilisation du sol et de l'espace dans un pays de petite taille, pour le surplus exposé à une forte progression démographique de la population tant résidente qu'active et soucieux de préserver son niveau et sa qualité de vie exige un développement ordonné de l'activité économique, du tissu urbain et rural ainsi que des infrastructures. Le développement doit en outre tenir compte de la préservation des espaces naturels et du patrimoine culturel tout en restant cohérent avec les choix à intervenir en matière d'aménagement du territoire dans les régions limitrophes de nos pays voisins et tout en s'insérant au mieux dans le tissu des réseaux transeuropéens de transports et d'approvisionnement en énergie.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt même d'une politique d'aménagement du territoire bien conçue et efficace de réserver à l'Etat les instruments

¹Avis concernant le projet de loi portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

légaux permettant d'arrêter les grandes orientations stratégiques, tout en laissant au pouvoir communal une marge d'appréciation suffisante pour transposer celles-ci conformément à l'intérêt local.

En considération du souci des auteurs du projet de loi sous examen de donner à l'Etat les moyens appropriés pour lutter contre la spéculation foncière et de prévoir à côté de l'expropriation un droit de préemption en vue de créer des réserves foncières, le Conseil d'Etat demande de prendre dûment en compte les mises en garde formulées à différents titres dans les prises de position des chambres professionnelles consultées.

Soucieux d'éviter tout risque de dérive dirigiste que comporterait une approche trop technocratique, il faudra chercher un sain équilibre entre l'objectif d'utilité publique susmentionné et les principes constitutionnels dont en particulier la liberté du commerce, de l'industrie et de l'activité agricole, le droit à la propriété privée et l'autonomie communale.

Le Conseil d'Etat note que la loi de 1999 a eu pour suites la mise au point d'un programme directeur de l'aménagement du territoire, l'initiation de plusieurs plans sectoriels, dont certains n'ont pas encore abouti, ainsi que l'élaboration de deux plans d'occupation du sol. Or, le volet plans directeurs régionaux de la loi n'a pas été suivi d'une mise en œuvre concrète et, à en juger par l'exposé des motifs, n'en connaîtra pas à l'avenir, alors que les auteurs du projet de loi ne mentionnent aucun projet ni aucune autre initiative potentielle en la matière. Le Conseil d'Etat se demande dès lors s'il vaut la peine de maintenir dans la loi modifiée un instrument qui indubitablement est resté lettre morte depuis douze ans. De toute façon, il paraît *a priori* délicat de mettre en œuvre des instruments légaux dans un domaine aussi sensible que l'aménagement du territoire, du moment que la taille du pays et son organisation institutionnelle ne prévoient pas face à l'Etat des interlocuteurs démocratiquement légitimés pour débattre des choix à retenir par le biais de tels instruments à portée régionale qui font défaut. Il faut en outre se rendre à l'évidence que l'article 25 de la loi de 1999 qui prévoit la création de syndicats intercommunaux régionaux est largement resté sans suites. Le Conseil d'Etat note au passage que la création desdits syndicats à l'initiative d'un membre du gouvernement se place en porte-à-faux vis-à-vis du principe de l'autonomie communale qui réserve cette initiative aux pouvoirs locaux. Même si de tels syndicats existaient pour l'ensemble des régions identifiées dans le programme directeur national, il resterait que ces structures émanant des communes seraient en tout cas dépourvues de la légitimation démocratique qui constitue de l'avis du Conseil d'Etat un critère déterminant pour justifier l'introduction d'un échelon institutionnel intermédiaire entre l'Etat central et les communes. Enfin, l'on peut se demander si la multiplication des instruments d'aménagement du territoire et surtout la coexistence de plans directeurs régionaux et de plans directeurs sectoriels ne comporte pas un risque d'incohérences dont pourra souffrir la mise en œuvre des plans d'occupation du sol et les plans d'aménagement communaux. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il vivement de réfléchir à l'abandon dans la loi à modifier du volet relatif aux plans sectoriels régionaux.

Une des grandes innovations prévues par les auteurs du projet de loi sous examen tient aux précisions et au renforcement qu'il est prévu

d'apporter aux compétences du membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions. Dans la mesure où la question se pose pour les relations entre l'aménagement du territoire sur le plan national et l'aménagement communal, le Conseil d'Etat se propose d'examiner ce point sur base des interférences existantes ou nouvellement à prévoir entre les instruments de l'aménagement du territoire et les plans d'aménagement communaux. Quant aux possibilités d'intervention du ministre en charge de l'Aménagement du territoire dans les compétences des autres membres du Gouvernement, il s'agit ici d'une question d'organisation du Gouvernement que l'article 76 de la Constitution réserve au Grand-Duc et qui aura dès lors sa place dans un règlement grand-ducal. Dans la mesure où le futur droit d'intervention dudit ministre est censé empiéter sur des compétences que la loi a conférées à telle administration, il conviendra de préciser cette prérogative de façon spécifique dans les lois organiques des administrations concernées.

Un dernier point à soulever au titre des considérations générales tient à la coexistence de la loi en voie de modification et celle du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le Conseil d'Etat se passe du rappel de ses mises en garde formulées dans son avis du 13 novembre 2007 (doc. parl. n° 5731⁴) lors de la procédure d'adoption de la loi de 2008. Il note encore que le Gouvernement n'a toujours pas jugé utile de suivre sa recommandation, itérativement rappelée par la suite dans d'autres avis, relative à l'intérêt d'arrêter le relevé des plans et programmes susceptibles d'être concernés par la loi de 2008.

En tout état de cause, il lui semble hasardeux de prévoir dans des lois spéciales des aménagements « à la carte » des règles et modalités arrêtées dans la loi générale qui doit s'appliquer de façon identique aux différents plans et programmes visés par la directive 2001/42/CE. Il reviendra sur ce point dans le cadre de l'examen des articles du projet de loi sous avis.

Quant à la présentation du projet de loi, et notamment quant à la subdivision de ses articles en points, il convient de mettre entre parenthèses les numéros qui auraient avantage à renvoyer à des paragraphes en question en écrivant « (1), (2), (3)... ». La manière de numérotter les paragraphes de la loi à modifier pourra par contre être maintenue, et on continuera à écrire « 1., 2., 3., ... » pour des raisons de cohérence rédactionnelle entre les dispositions modifiées et les passages maintenus.

Examen des articles

Intitulé

Au regard des modifications que le Conseil d'Etat propose d'apporter à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi qu'à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il échet d'en tenir compte au niveau de l'intitulé.

Sous réserve du suivi qui sera, le cas échéant, réservé à ses observations relatives à l'article 23, le Conseil d'Etat propose de rédiger cet intitulé comme suit:

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

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;*
- 2. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».*

Article 1^{er}

Cet article se limite à répéter l'objet de la loi en projet déjà repris à l'intitulé. En l'absence de toute valeur normative des dispositions en question, il échet de supprimer cet article et de renuméroter en conséquence les articles subséquents.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où la possibilité de l'aménagement du territoire « de (contribuer) et de (participer) à l'échelle nationale, régionale et communale » aux différents objectifs qu'il appartient au législateur de fixer à l'aménagement du territoire s'avère insuffisante pour assurer aux responsables un vrai rôle de coordination susceptible de s'imposer, le Conseil d'Etat se demande si l'approche proposée « d'assurer à l'aménagement du territoire une mission de coordination » répond vraiment et de manière efficace au but visé. Comme il note par ailleurs que le consensus des organes consultés semble se faire autour de l'intérêt de confier aux instances gouvernementales responsables de l'aménagement du territoire un réel rôle de coordination susceptible de s'imposer, le cas échéant, par le biais d'un pouvoir d'arbitrage réservé au Conseil de Gouvernement, dans le domaine des politiques sectorielles, il préférerait une rédaction rendant mieux cette portée.

Si le renforcement du rôle de coordination du ministre du ressort au sein du Gouvernement trouve dès lors son accord, le Conseil d'Etat s'interroge pourtant sur l'opportunité d'accorder au ministre concerné des moyens d'intervention plus prononcés dont il disposerait vis-à-vis des communes. En effet, la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée pour la dernière fois par la loi du 28 juillet 2011, fait du membre du Gouvernement en charge de l'Intérieur le seul interlocuteur des communes. Même s'il exerce cette compétence « sans préjudice des attributions confiées par la loi à d'autres membres du Gouvernement », le Conseil d'Etat ne voit pas comment le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions pourrait intervenir dans les procédures d'élaboration des plans d'aménagement communaux, sans notamment ébranler l'architecture juridique mise en place pour accélérer l'adoption desdits plans et sans entraver la transparence et le caractère participatif de la procédure dorénavant soumise à des délais raccourcis et contraignants pour l'autorité d'approbation.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de respecter le cadre précité de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Dans cette optique, l'obligation des communes de respecter en matière de politique d'aménagement communal les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions des plans directeurs et des plans d'occupation des sols ne change de toute évidence pas. Faut-il dès lors rappeler que le cadre légal voire politique de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale conditionne tout au plus l'aménagement communal, mais n'y participe pas? Admettre le contraire reviendrait à méconnaître les limites de la tutelle étatique sur les communes telles que tracées par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 21 juillet 2011 (doc. parl. n° 6023³).

Selon l'article 107 de la Constitution, il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune, « tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne [devant] normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels » (cf. Cour administrative 22 mars 2007, 22256C). Les communes restent dès lors en principe autonomes pour concevoir l'aménagement du territoire communal². Si le contrôle que le ministre de tutelle peut exercer sur les actes pris par les communes se limite dès lors en principe à un contrôle de la légalité, la jurisprudence administrative admet pourtant qu'il peut comprendre un contrôle d'opportunité dans la mesure où l'aménagement communal s'inscrit dans l'aménagement général du territoire dont la compétence demeure acquise à l'Etat, et qu'il y a dès lors lieu de considérer la matière en question comme rentrant dans la notion de « tâche dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales » dans le sens de la Charte européenne de l'autonomie locale³. Le contrôle ainsi défini est organisé à suffisance de droit à l'alinéa 1 du paragraphe 2 de l'article 3 de loi modifiée du 19 juillet 2004, grâce à la prérogative y consacrée du ministre de l'Intérieur d'approuver ou de refuser l'approbation des dossiers présentés par les communes et les particuliers. La tutelle étatique apparaît dès lors comme laissant intact le droit d'initiative des communes.

Dans ces conditions, le nouveau contenu du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1999 aura avantage à déterminer les finalités de l'aménagement général du territoire à l'échelon national et à l'échelon régional, et à disposer par ailleurs qu'en matière d'aménagement communal les orientations et prescriptions des instruments de l'aménagement général du territoire doivent être respectées. Il appartiendra ainsi au ministre de l'Intérieur en charge de la tutelle étatique sur les communes de veiller à l'application de cette approche, en refusant l'approbation des décisions communales contraires aux exigences de l'aménagement général du territoire. Quant à la façon dont le ministre compétent en matière d'Aménagement du territoire peut concrètement faire valoir son point de vue en cours de procédure d'approbation des plans d'aménagement communaux, le Conseil d'Etat note qu'en vertu de l'article 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004 un représentant dudit ministre est de droit

² cf. CA 29 octobre 1998 (10762C), 16 mars 1999 (10592C) et 22 janvier 2004 (16628C) ainsi que TA 9 juillet 2007 (22242).

³ cf. Conseil de l'Europe : Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1987.

membre de la commission d'aménagement chargée de conseiller le ministre de l'Intérieur sur les questions d'aménagement communal et de se prononcer sur chaque projet d'aménagement général soumis par une commune à l'approbation ministérielle.

Le Conseil d'Etat fait encore remarquer que le texte du projet de loi fait référence, à côté des échelles nationale et régionale, à l'échelle intercommunale bien que le commentaire de l'article sous examen passe sous silence ce dernier aspect. Au regard de la taille du pays, il suffit à son avis de distinguer en matière d'aménagement du territoire entre les niveaux national, régional et communal.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs d'avis que le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi de 1999 mériterait d'être repris à son tour sur le métier en vue de tenir compte de la réflexion formulée à ce sujet par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Le nouveau texte aurait avantage à mentionner à côté de l'idée de développement du territoire national celle de son organisation.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article 2 du projet de loi (1^{er} selon le Conseil d'Etat):

« **Art. 1^{er}.** (1) La première phrase du paragraphe 1. de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est remplacée par le texte suivant:

"1. L'aménagement du territoire organise le territoire national et en assure le développement en respectant ...".

(2) Le paragraphe 2 dudit article 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

"2. L'aménagement du territoire identifie et définit d'une manière prospective les enjeux majeurs de l'organisation et du développement du territoire. Il assure à l'échelle nationale et à l'échelle régionale la coordination de l'action politique et administrative en vue de l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et de la protection des paysages.

Il a pour objet de contribuer à la conception des initiatives et de surveiller et de coordonner les mesures destinées à

- a) la valorisation ...
- b)...
- c)...
- d)...
- e) la protection ..."

(3) Le paragraphe 3 dudit article 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

"3. Les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions (des plans directeurs régionaux,) des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposent en matière d'aménagement communal et de développement urbain."

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Se référant à l'article 76 de la Constitution, le Conseil d'Etat estime que les questions de coordination au sein du Gouvernement ont leur place dans un règlement grand-ducal ayant valeur équipollente à la loi. Il ne procède donc que sous la réserve expresse de cette observation et à titre tout à fait subsidiaire à l'examen proprement dit de l'article sous examen.

Conformément à l'observation *in fine* des considérations générales, il y a lieu de rédiger comme suit le début de l'article sous examen:

« **Art. 2.** (1) Au paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la loi précitée du 21 mai 1999, les termes ... »

Pour en faciliter la lecture, le Conseil d'Etat propose de regrouper les points 2° à 4° sous un paragraphe 2 de l'article modificatif. Pour les raisons déjà exposées, il propose encore de limiter les échelons de la politique d'aménagement du territoire aux trois niveaux national, régional et communal. Il marque son accord pour y ajouter en outre, chaque fois que le besoin en est donné, l'échelon « transfrontalier » pour désigner tout ou partie de la Grande Région dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de réserver un nouveau contenu au paragraphe 3 de l'article 1^{er}, la dernière phrase de l'alinéa 1 du paragraphe 2 devient superfétatoire. Cette analyse semble d'ailleurs partagée par le Syvicol.

Enfin, la remarque du Conseil supérieur quant au remplacement du terme « sites » par « lieux d'implantation » semble pertinente.

Le paragraphe 2 se lira dès lors comme suit:

« (2) L'alinéa 1 du paragraphe 2 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant:

" Le ministre participe à la programmation et à la définition des lieux d'implantation des projets d'envergure régionale, nationale ou transfrontalière réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine tous les propositions et projets initiés par les autres membres du Gouvernement pour autant que la réalisation de ces propositions et projets soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er}." »

Dans la même optique, il échet de libeller comme suit le point 5° de l'article sous examen (paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat):

« (3) Le paragraphe 2 dudit article 2 est complété par un alinéa 3 libellé comme suit:

"Le ministre peut solliciter auprès des autres membres du Gouvernement et auprès des administrations placées sous leur autorité d'être associé à l'élaboration des propositions et projets visés par le présent paragraphe." »

Quant au fond, le point 6° (paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation. D'un point de vue rédactionnel, il convient de retenir le libellé suivant:

« (4) Le paragraphe 3 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant:

"3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 3, qui sont à mettre en œuvre en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement. En cas de désaccord avec un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire et des instruments afférents, le ministre établit un rapport circonstancié sur l'objet du désaccord et sur les divergences de vue et en réfère au Gouvernement qui en décide." »

Le Conseil d'Etat note qu'il est prévu de supprimer le comité interministériel de l'aménagement du territoire et partant d'accorder la plénitude des attributions consultatives au seul Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Comme il s'agit là d'un choix politique, la modification ne donne pas lieu à observation de sa part.

Sur le plan formel, il convient de réserver la forme suivante au point 7° (paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat):

« (5) Le paragraphe 4 dudit article 2 est remplacé par le texte suivant:

"4. Le ministre est assisté..." »

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'ajout qu'il est proposé d'apporter au paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi de 1999 ne donne pas lieu à observation, sauf pour le Conseil d'Etat de se demander si, dans l'optique de l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, il n'y aurait pas lieu de viser les plans d'aménagement général des communes plutôt que les plans d'aménagement communaux incluant également les plans d'aménagement particulier.

Quant au deuxième tiret du paragraphe 2, le Conseil d'Etat rappelle son interrogation quant à l'opportunité de maintenir l'instrument des plans directeurs régionaux.

La suppression du paragraphe 3 est motivée par les dispositions légales et réglementaires ayant du moins en partie transposé la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

Quant à la modification du paragraphe 4, le rythme de présentation des rapports ministériels à la Chambre des députés est changé d'« annuel » en « périodique » pour des raisons de flexibilité. Tout en laissant à la Chambre des députés de juger en fin de compte si cette flexibilité nouvelle sied aux besoins du Parlement d'être tenu au courant à des intervalles réguliers de l'évolution d'une matière politique somme toute fondamentale pour l'avenir du pays, le Conseil d'Etat préférerait combiner la flexibilité souhaitée à l'obligation du respect d'intervalles maxima. Il propose de retenir que les rapports sont présentés « périodiquement et au moins tous les (deux?) ans ».

Au vu des considérations qui précèdent et au regard des observations d'ordre rédactionnel qu'il a formulées par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article sous examen:

« **Art. 3.** (1) Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 est complété par un troisième tiret, libellé comme suit:

"- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol ou l'équilibre entre les régions."

(2) Le premier tiret du paragraphe 2 dudit article 3 est modifié comme suit:

"- le programme directeur d'aménagement du territoire."

(3) Le paragraphe 3 dudit article est supprimé.

(4) Au paragraphe 4 dudit article 3 qui devient paragraphe 3, le terme "annuellement" est remplacé par l'expression "périodiquement et aux moins tous les (deux?) ans".

(5) Le paragraphe 5 dudit article 3 est renuméroté paragraphe 4. »

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Quant au fond, l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Pour ce qui est de la forme, le Conseil d'Etat propose de libeller correctement la fin de la première phrase du nouveau paragraphe 2 de l'article 4 de la loi de 1999 en écrivant « ... prévus à l'article 1^{er} ».

Par ailleurs, il échet d'introduire les modifications projetées de la façon suivante:

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

"Le programme ..."

(2) Au paragraphe 2 dudit article 4, les termes ... »

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Même si dans le cadre de l'élaboration de la loi de 1999 le libellé actuel du paragraphe 1^{er} de l'article 5 avait trouvé son aval, le Conseil d'Etat estime 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 les dispositions relatives à l'élaboration du programme directeur.

Quant à la procédure de la mise au point du programme directeur, les auteurs du projet de loi maintiennent dans les grandes lignes les modalités retenues dès 1999. Dorénavant, les consultations des communes et du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire se feront parallèlement. Ni

l'article 5 de la loi de 1999 ni les dispositions en projet 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. 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. 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.

Comme il l'avait déjà relevé dans son avis du 25 avril 1996 relatif au projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (doc. parl. n° 3739⁷), le Conseil d'Etat 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.

Enfin, dans la mesure où les auteurs du projet de loi sous avis entendent donner aux instruments de l'aménagement du territoire une plus grande souplesse, ils prévoient la possibilité de compléter le programme directeur par des programmes complémentaires pouvant revêtir une portée régionale ou sectorielle. Il n'est que logique de réserver à ces programmes complémentaires la même valeur de synthèse qu'au programme directeur, à savoir celle « d'arrêter à la fois les options générales et les priorités d'aménagement du territoire du Gouvernement ainsi que les mesures à appliquer pour assurer son exécution » (cf. avis précité du Conseil d'Etat du 25 avril 1999, doc. parl. n° 3739⁷). Ces programmes complémentaires seront mis au point selon la même procédure que celle retenue par ailleurs pour le programme directeur. Les observations du Conseil d'Etat formulées à ce sujet gardent donc leur valeur pour l'élaboration des programmes complémentaires.

Le Conseil d'Etat voudrait encore signaler 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 échet 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 ».

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de réserver à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) le libellé suivant:

« **Art. 5.** (1) Le paragraphe 1^{er} 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 (6 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer la phrase introductive par le texte suivant:

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

"Art. 6. Dès leur publication ..." »

Article 8 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs du projet de loi en projet proposent de mentionner au paragraphe 1., à côté des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, les programmes complémentaires nouvellement prévus à l'article 5, ainsi que les plans d'occupation du sol comme instruments de mise en œuvre des orientations du programme directeur. Le Conseil d'Etat rappelle son observation ci-avant quant à l'opportunité de supprimer les plans directeurs régionaux. Par ailleurs, la mention des plans d'occupation du sol au paragraphe 1. de l'article 7 de la loi ne s'oppose pas à la suppression de la finalité de ces instruments censés « rendre opérationnel le programme directeur » et à la proposition de faire de leur mise en œuvre une faculté.

Les auteurs justifient l'ajout faisant l'objet du point 3 de l'article sous examen par l'absence de précisions dans la loi de 1999 quant au degré de détail de la partie graphique. Tout en notant que le souci de préciser le degré de détail ne semble par ailleurs pas valoir pour la partie graphique du programme directeur, le Conseil d'Etat se demande quelle peut être la plus-value d'un ajout obligeant le Gouvernement d'établir la partie graphique d'un plan directeur sectoriel « à une échelle appropriée ». A moins pour le texte de préciser de manière objective le degré de précision de cette échelle, cet ajout est dépourvu de valeur normative. Dans la mesure où il ne serait pas suivi quant à la suppression des plans directeurs régionaux, le Conseil d'Etat estime que le parallélisme entre les paragraphes 2. et 3. (1. et 2. selon le Conseil d'Etat) de l'article 7 de la loi de 1999 devrait par ailleurs être maintenu. Quant au libellé proposé, il se demande encore si au regard du caractère obligatoire desdits instruments, 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 (régionaux et) sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol.

Par voie de conséquence, il propose de prévoir le libellé suivant tout en scindant en deux l'article sous examen:

« **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 1^{er} 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. »

Article 9

C'est sous la réserve expresse de son observation quant à l'opportunité de supprimer les plans directeurs régionaux que le Conseil d'Etat analyse l'article sous examen.

La procédure d'élaboration est modifiée dans le sens que la consultation des communes, d'une part, et celle du Conseil supérieur, d'autre part, 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 (5 selon le Conseil d'Etat). Les observations formulées à l'endroit de cet article gardent dès lors leur valeur dans le contexte sous examen.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat se demande si le cadre procédural pour l'adoption et le suivi des plans directeurs régionaux ou sectoriels ne pourrait pas être simplifié en alignant les procédures pour les deux genres de plans directeurs.

Le Conseil d'Etat tient encore à remarquer 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 8 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 formelle et que le pouvoir exécutif peut dès lors prendre de façon spontanée les règlements grand-ducaux qu'il juge utile 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 régionaux soit être reprises de façon séparée pour chaque plan directeur régional dans le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5 de l'article 8 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.

Enfin, le Conseil d'Etat se permet de rendre attentif à une coquille qui s'est glissée dans le texte du point 1°, où il ne s'agit pas d'ajouter le terme « concernés » mais de mettre à la forme masculine l'adjectif « concernées », qui y figure déjà, afin de l'appliquer non seulement aux communes mais également aux ministères et administrations de l'Etat.

Le Conseil d'Etat se demande encore 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 examen.

Enfin, dans la mesure où le plan directeur régional 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 superfétatoire.

Dans les conditions données et pour autant que la Chambre des députés estime que les plans directeurs régionaux devraient être maintenus parmi les instruments de mise en œuvre du programme directeur, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 9 du projet de loi sous examen:

« **Art. 9.** L'article 8 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"Art. 8. 1. Les projets de plans directeur régionaux sont à la demande du ministre 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 régional est transmis aux communes (et aux 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 régional. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur régional en vue d'en tenir compte.

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

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

5. Pour chaque plan directeur régional, 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 de 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. »

Article 10

Dans l'intérêt d'un traitement similaire à réserver aux procédures d'élaboration et de suivi des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, le Conseil d'Etat propose d'aligner le contenu de l'article 9 de la loi de 1999 sur le libellé qu'il a proposé pour l'article 8.

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

« **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 sectoriels." »

Article 11

Le Conseil d'Etat comprend l'utilité d'une procédure de modification simplifiée des plans directeurs régionaux ou sectoriels, chaque fois que le changement à prévoir n'a qu'une portée ponctuelle.

Quant à la consultation prévue, il propose de l'étendre au Conseil supérieur et de retenir pour le surplus les modalités procédurales qu'il a suggéré de retenir pour l'élaboration initiale desdits plans directeurs.

Enfin, il propose d'omettre le terme « révision » pour les grandes modifications, alors que selon les usages légistiques en vigueur ce terme est normalement réservé aux modifications de la Constitution.

Aussi convient-il de donner la rédaction suivante à l'article 11 du projet de loi sous examen:

« **Art. 11.** L'article 10 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"**Art. 10.** 1. Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés en tout ou en partie. Ces modifications interviennent selon la procédure prévue aux articles 8 et 9 pour l'élaboration des plans directeurs.

Toutefois, les modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan directeur sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan directeur concerné.

2. Les projets de modification ponctuelle d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel sont transmis aux communes (et aux 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 des syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le rapport de synthèse ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle pour en tenir compte.

Les modifications ponctuelles des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial." »

Article 12

Le nouvel article 10-1 qu'il est prévu d'introduire dans la loi de 1999 et qui est largement inspiré par l'article 16 de celle-ci interdit l'adoption ou la modification de tout plan d'aménagement général communal qui

s'avérerait contraire aux projets de plans directeurs régionaux ou sectoriels dès le moment où les communes auront été saisies pour avis des projets de plan afférents.

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord que les plans d'aménagement généraux des communes font en vertu de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 l'objet d'une approbation du ministre de l'Intérieur avant de pouvoir sortir leurs effets. Et en vue de ce faire, le ministre de l'Intérieur est tenu de « [vérifier] la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec ... les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ». Dans la mesure où il s'agit d'assurer la conformité du plan d'aménagement général communal non seulement avec les plans directeurs régionaux et sectoriels, mais encore avec le programme directeur, le contrôle effectué par le ministre de l'Intérieur apparaît comme assuré sans que la loi du 21 mai 1999 ait à prévoir de dispositions supplémentaires.

Or, les auteurs du projet de loi sous avis visent en sus, par l'article sous examen, l'hypothèse où le projet de plan directeur est engagé dans la procédure de consultation des communes et où une obligation de *standstill* s'avère nécessaire pour éviter toute incohérence pouvant survenir entre l'instrument communal à adopter et l'instrument étatique en projet.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le contenu de l'article 10-1 proposé aurait bien mieux sa place, sous une forme modifiée, à l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004.

Aussi propose-t-il de renoncer à l'insertion de l'article 10-1 proposé au profit d'un ajout à apporter à l'article 18, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui pourrait avoir la teneur suivante:

« ... ou se trouvent à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

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

La modification en question comme touchant à une loi autre que celle visée par le projet de loi sous examen aura sa place à la fin de la loi en projet (cf. article 23 nouveau – selon le Conseil d'Etat – du projet de loi sous examen).

Article 13 (12 et 8 selon le Conseil d'Etat)

A en juger de par le commentaire de l'article sous examen, il échet de préciser à la lumière des expériences acquises en relation avec l'élaboration des plans d'occupation du sol adoptés sur base de la loi du 21 mai 1999 la nature juridique de ces plans.

Le Conseil d'Etat croit comprendre qu'il est dans l'intention des auteurs de réserver un degré de précision des plans d'occupation du sol qui équivaldrait à celui retenu par la loi précitée du 19 juillet 2004 pour les plans d'aménagement particulier communaux. En effet, c'est seulement sous cette condition que le plan d'occupation du sol pourra pour une aire

déterminée s'appliquer en lieu et place du plan d'aménagement particulier de la ou des communes territorialement concernées.

Se pose encore la question de la coexistence du plan d'occupation du sol, instrument de l'aménagement du territoire propre à l'Etat, avec les instruments de l'aménagement communal. Selon le Conseil d'Etat, le recours à un plan d'occupation du sol ne fait de sens que si celui-ci prime conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi de 1999. Or, la teneur qu'il est prévu de donner au paragraphe 2 de l'article 11 de la loi de 1999 n'assure pas cette primauté du plan d'occupation du sol dès lors que celui-ci ne pourrait que « [définir] des terrains ou ensemble de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable ».

Le Conseil d'Etat estime que le texte proposé n'est pas en ligne avec les dispositions de l'article 19 précité qui règle en outre à suffisance de droit la primauté du plan d'occupation du sol tant sur les plans d'aménagement général des communes que sur leurs plans d'aménagement particulier. Aussi propose-t-il de faire abstraction du paragraphe 2.

Par ailleurs, il recommande d'aligner les critères de définition du plan d'occupation du sol repris aux paragraphes 1^{er} et 3 sur ceux résultant des articles 25 et 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Enfin, il estime indiqué d'associer les communes territorialement concernées à l'élaboration du plan d'occupation du sol en conformité avec la demande afférente formulée dans l'avis précité du Syvicol.

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

« **Art. 12.** L'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"**Art. 11.** 1. Un plan d'occupation du sol porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières. Il indique les zones et arrête les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement de ces zones en conformité avec les objectifs de la présente loi.

2. Le plan d'occupation du sol doit contenir des indications quant au mode et au degré d'utilisation du sol ainsi que l'intégration dans le tissu urbain existant des terrains ou ensembles de terrains qui en font l'objet, tout en fixant, le cas échéant, les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements existants à préserver.

3. Le projet de plan d'occupation du sol est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernés. La composition, l'organisation et le

fonctionnement du groupe de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal." »

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note qu'à condition d'assurer la participation des communes à l'élaboration des plans d'occupation du sol qui les concernent, le Syvicol peut se rallier à la proposition des auteurs du projet de loi d'abandonner l'exigence procédurale actuelle qui consiste dans une consultation des autorités locales préalable à l'enquête publique.

Dans la mesure où cette exigence semble avoir véhiculé des informations sommaires, source de malentendus entre le ministère initiateur et les édiles communaux, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la simplification procédurale envisagée.

Il propose de réserver le libellé suivant à cet article:

« **Art. 13.** L'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"**Art. 12.** Dès la décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, de faire élaborer un ou plusieurs plans visés à l'article 11, le ministre informe le ou les collèges des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées de cette décision ainsi que de l'objet du plan et de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement." »

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Il convient d'aligner le libellé du paragraphe 6^{ter} nouveau de la loi de 1999 sur la rédaction proposée par le Conseil d'Etat au sujet des articles 6, 8, 9 et 10 du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur l'opportunité du maintien de la mise en demeure prévue au paragraphe 7 qui risque notamment d'allonger indûment la procédure d'adoption d'un plan d'occupation du sol.

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose enfin de renoncer à l'insertion des paragraphes 6^{bis} et 6^{ter} dont le contenu aura avantage à faire l'objet d'alinéas 2 et 3 nouveaux du paragraphe 6.

Quant au paragraphe 7, le Conseil d'Etat propose d'en rapprocher la rédaction de celle de l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

L'article sous examen aura dès lors le libellé suivant:

« **Art. 14.** (1) Le paragraphe 1^{er} de l'article 13 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"1. Les communes territorialement concernées par un projet de plan d'occupation du sol dont le Gouvernement a décidé l'élaboration reçoivent communication du projet afférent pour enquête publique."

(2) La première phrase du paragraphe 2 dudit article 13 est remplacée par le texte suivant:

"Dès sa réception par la commune, le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance."

(3) Le paragraphe 6 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant:

"6. Dans un délai d'un mois, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions transmet au ministre les observations et les avis visés au paragraphe 5 en y joignant ses propres observations.

Parallèlement à sa communication aux communes territorialement concernées, le projet de plan d'occupation du sol est soumis au Conseil supérieur pour avis. Le Conseil supérieur transmet son avis au ministre dans un délai de trois mois à partir de sa saisine.

Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux observations et avis qui lui sont parvenus dans les délais précités et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol en vue d'en tenir compte."

(4) L'alinéa 1 du paragraphe 7 dudit article 13 est remplacé par le texte suivant:

"En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions désigne un commissaire spécial, qui remplit les obligations de la commune aux frais de celle-ci. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de cette nomination." »

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Quant à la terminologie proposée, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 11 du projet de loi sous avis. Par ailleurs, il propose d'aligner le nouveau paragraphe 3, qu'il est prévu d'insérer à l'article 15 de la loi de 1999, sur sa proposition de texte concernant le paragraphe 2 de l'article 10 de cette loi.

Par voie de conséquence, l'article sous examen se lira comme suit:

« **Art. 15.** (1) A la première phrase du paragraphe 2 de l'article 15 de la loi précitée du 21 mai 1999, le terme « réviser » est supprimé.

(2) Les paragraphes 2 et 3 dudit article 15 sont remplacés par le texte suivant:

"2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 13 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Toutefois, des modifications ponctuelles peuvent intervenir suivant la procédure allégée prévue au paragraphe 3.

Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'occupation du sol sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations et objectifs du plan d'occupation du sol concerné. Une modification ponctuelle ne peut pas grever les propriétés de nouvelles charges ou servitudes ou restreindre autrement les droits de propriété.

3. Les projets de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol sont transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de deux 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 consultées 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 modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver aux dites observations et à l'avis du Conseil supérieur et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle en vue d'en tenir compte.

Les modifications ponctuelles d'un plan d'occupation du sol sont déclarées obligatoires par règlement grand-ducal et publiées au Mémorial." »

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à son observation afférente à l'endroit des articles 11 et 16 du projet gouvernemental, le Conseil d'Etat propose de supprimer au paragraphe 1^{er} de l'article 18 de la loi de 1999 les termes « à réviser » et d'écrire correctement *in fine* de ce paragraphe « droit à indemnité ». Les modifications prévues ne donnent pas lieu à observation.

L'article sous examen se lira ainsi comme suit:

« **Art. 16.** (1) Le paragraphe 1^{er} de l'article 18 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité."

(2) A la première phrase du paragraphe 3 dudit article 18, les termes "et consigné dans un registre public tenu par le ministre" sont supprimés. »

Article 17 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Tant pour ce qui est du paragraphe 4, qu'en vertu de l'article 8 du projet de loi les auteurs prévoient d'insérer nouvellement à l'article 7 de la loi de 1999, que pour ce qui est de la nouvelle rédaction qu'ils projettent de donner au paragraphe 6 de l'article 8 de la même loi, le Conseil d'Etat a été d'avis que les dispositions envisagées ont leur place à l'article 19 traitant des « effets du plan directeur régional, du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol ». Cette approche ne vaut pourtant que dans la mesure où la Chambre entendra retenir ces dispositions dans la version de la loi en projet qu'elle adoptera.

Le Conseil d'Etat conçoit les plans directeurs régionaux et sectoriels comme des instruments de l'aménagement du territoire qui peuvent comporter des dispositions contraignantes pour l'aménagement communal aussi bien que des orientations générales quant à l'utilisation du sol, au développement du bâti, à la conception des infrastructures et à la protection de la nature qui ont vocation de guider les communes dans leurs choix sans s'imposer de façon formelle aux décisions que les autorités locales sont amenées à prendre en matière d'aménagement de leur territoire. Tout en appréciant à sa juste valeur l'effort de distinction dont témoigne la proposition de texte figurant dans l'avis précité du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat préfère une approche simple et dès lors facile à assimiler qui se limite à différencier entre des éléments à effet contraignant et des recommandations. Il lui semble en tout état de cause hautement indiqué, dans l'intérêt d'une mise en œuvre aisée des dispositions légales en projet au niveau communal, qu'il ressorte clairement des instruments d'aménagement étatiques quels en sont les éléments obligatoires et quels éléments se limitent à des recommandations.

Au regard du pouvoir d'approbation des décisions communales qui revient en la matière au ministre de l'Intérieur, il échet encore de rappeler que si cette approbation comporte en première ligne un contrôle de la légalité et de la régularité des actes communaux, elle s'étend aussi à un contrôle de l'opportunité des dispositions initiées par les communes quant à leur conformité avec le cadre posé par l'action politique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat renvoie au contrôle d'opportunité que la jurisprudence des juridictions administratives concède au ministre de l'Intérieur pour conclure que celui-ci ne devra pas seulement refuser l'approbation d'un plan d'aménagement communal qui s'avère contraire aux éléments obligatoires des instruments étatiques en matière d'aménagement général du territoire, mais qu'il pourra refuser cette approbation aussi pour des raisons d'opportunité si les choix communaux comportent des contrariétés manifestes et importantes par rapport à ces instruments.

Enfin, la sécurité juridique et la confiance légitime du citoyen dans le droit applicable s'opposent au maintien formel de dispositions relatives à l'aménagement communal dans l'hypothèse où celles-ci s'avèrent « modifiées de plein droit » par un plan directeur régional ou un plan directeur sectoriel. Au regard du degré de précision du plan d'occupation du sol qui aux yeux du Conseil d'Etat doit équivaloir à celui des plans d'aménagement particulier des communes cette exigence n'a par contre pas

besoin de s'étendre à ces plans qui ont vocation à se substituer purement et simplement aux plans d'aménagement communaux dans les aires géographiques qu'ils couvrent. Le Conseil d'Etat insiste dès lors sur l'obligation des communes d'aligner leurs instruments sur lesdits plans directeurs. Cette solution lui semble préférable à l'alternative qui consisterait à laisser à l'administré le soin de trancher, éventuellement à charge d'un litige avec l'autorité communale à porter devant le juge administratif, dans quelle mesure le plan directeur étatique a modifié le plan d'aménagement communal sur une parcelle de terrain le concernant.

Le Conseil d'Etat propose de modifier en conséquence l'article 19 de la loi de 1999 et de le subdiviser en paragraphes.

L'article 17 nouveau à insérer au projet gouvernemental se lira dès lors comme suit:

« **Art. 17.** L'article 19 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"Art. 19. 1. Les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes.

2. Si un projet ou plan d'aménagement général ou un projet ou plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les dispositions obligatoires d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter son projet ou plan d'aménagement à ces dispositions dans le délai lui imparti à cet effet par le règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur régional ou le plan directeur sectoriel concerné.

Les recommandations d'un plan directeur régional ou d'un plan directeur sectoriel doivent être prises en considération par les communes lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plans d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, hormis leur faculté de s'en écarter par une délibération motivée." »

Si l'approche préconisée ci-avant était retenue, il y aurait intérêt, de l'avis du Conseil d'Etat, à prévoir dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain une procédure allégée permettant aux communes d'assurer la mise en concordance de leurs instruments d'aménagement avec les éléments juridiquement contraignants du cadre mis en place par l'Etat. Dans la mesure où les autorités communales ne disposent guère de marge d'appréciation, cette procédure pourra notamment faire abstraction des modalités de publication et de consultation du public alors qu'il a déjà été satisfait à ces exigences lors de la procédure d'élaboration du plan directeur régional ou sectoriel qui conditionne la modification des plans d'aménagement communaux. La procédure allégée à mettre en place pourra dès lors se limiter à l'exigence d'une délibération du conseil communal qui fera l'objet d'un avis de la commission d'aménagement ou de sa cellule d'évaluation avant d'être soumise à la décision du ministre de l'Intérieur. En attendant de connaître les suites réservées à l'approche ci-avant, le

Conseil d'Etat s'abstiendra de faire une proposition de texte. Il signale d'ores et déjà que la procédure allégée devrait avoir sa place dans la loi précitée de 2004 et que l'ajout en question serait dès lors à prévoir à l'article 23 du projet de loi sous examen dont il question *in fine* du présent avis et qui serait complété en conséquence.

Article 18

Sauf à ajouter derrière les termes « chapitre VI » les termes « de la loi précitée du 21 mai 1999 », cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 19

Plutôt que de renvoyer aux dispositions légales qui règlent par ailleurs la procédure d'expropriation et qui s'appliquent de toute façon, le Conseil d'Etat propose de limiter le contenu du paragraphe 2 de l'article 20 aux conditions particulières générées par les besoins de l'aménagement du territoire qui permettent d'engager la procédure d'expropriation. Même sans devoir le rappeler expressément, cette procédure se fera selon le cas d'après les règles de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'après celles de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

L'article sous examen aura dès lors la teneur suivante:

« **Art. 19.** Le paragraphe 2 de l'article 20 de la loi précitée du 21 mai 1999 est remplacé par le texte suivant:

"2. L'expropriation est poursuivie après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en œuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14." »

Article 20

Comme la Chambre de commerce le remarque à juste titre dans son avis précité, l'article 20-1 que les auteurs prévoient d'insérer à la loi du 21 mai 1999 est textuellement repris de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (cf. articles 3, 4 et 6 à 12).

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas intérêt à inscrire dans la loi en projet le rang de priorité dont dispose l'Etat en matière d'aménagement du territoire par rapport à d'autres pouvoirs préemptants, dont notamment ceux énumérés à l'article 3 de la loi précitée du 22 octobre 2008.

Par ailleurs, sur un plan purement rédactionnel, il propose de regrouper dans un seul paragraphe les dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 qu'il est proposé de donner à l'article 20-1. Les paragraphes subséquents de cet article devront être renumérotés en conséquence.

La phrase introductive de l'article sous examen et le paragraphe 1^{er} nouveau du nouvel article 20-1 se liront comme suit:

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

"Art. 20-1. 1. Les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer avec précision les terrains auxquels s'applique le droit de préemption.

2. Le droit de préemption ..." »

Article 21

L'article 20-2 nouveau à insérer dans la loi du 21 mai 1999 prévoit la possibilité de créer des zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer par le biais des plans directeurs régionaux et sectoriels ainsi que par les plans d'occupation du sol. *A priori*, cette possibilité fait partie des finalités des plans directeurs qui ont en vertu de l'article 7 de la loi de 1999 pour objet soit de préciser et d'intégrer les options d'aménagement et de développement nationales, soit de coordonner, de préciser et d'intégrer les options et programmations nationales d'un secteur d'activités déterminé. Il en est de même de la finalité des plans d'occupation du sol telle que celle-ci résulte de l'article 11, version projetée, de la loi de 1999. De l'avis du Conseil d'Etat, une disposition légale prévoyant de façon explicite la création de zones de développement ou de zones à restructurer s'avère dès lors inutile.

Quant au troisième élément visé, l'idée de la création de zones de réserves foncières fait écho à des dispositions similaires de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le Conseil d'Etat note encore que le projet de loi n° 6157 concernant le remembrement des biens ruraux accorde à son tour à l'Office national du remembrement la possibilité de constituer des réserves foncières de terrains et d'éviter de la façon des expropriations dans l'optique d'acquérir les terrains requis pour de grands projets d'infrastructure publics. Hormis la crainte générale perçant à travers les prises de position des instances consultées de voir une création trop conséquente de réserves foncières avoir un impact défavorable sur l'évolution des prix du foncier, le Conseil d'Etat dénote dans le foisonnement des compétences projetées en la matière une démarche gouvernementale qui mériterait d'être mieux ordonnée tout en étant confiée à une seule instance de coordination.

Quant au paragraphe 2 du nouvel article 20-2, il prévoit que le Gouvernement peut charger le ministre de l'Intérieur de faire application des compétences légales de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour réaliser les zones dont question au paragraphe 1^{er}. Le ministre de l'Intérieur ne sera dès lors compétent pour appliquer la loi sur ces points que si le Gouvernement l'en charge expressément. Or, en vertu de l'article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc d'organiser le Gouvernement et il n'est dès lors

pas permis à une autorité autre que le Grand-Duc d'intervenir dans cette organisation. Le Conseil d'Etat doit par conséquent s'opposer formellement au maintien du paragraphe 2.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat demande qu'il soit fait abstraction de l'insertion dans la loi de 1999 de l'article 20-2.

Article 22

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité du changement de numéro de l'article 22 de la loi de 1999 et, plutôt que de modifier celui-ci, il propose de réserver le numéro 22-1 au nouvel article qu'il est proposé d'insérer dans cette loi.

L'article 22 du projet gouvernemental est dès lors à supprimer.

Article 23

Il est indéniable que les réaffectations de terrains ou ensembles de terrains suscitent des spéculations foncières dès que les projets sont connus. L'enrichissement indu des propriétaires immobiliers en est la conséquence et oblige non seulement l'Etat ou la commune qui promeut le projet d'aménagement, mais aussi les particuliers voulant se porter acquéreurs d'une place à bâtir, à payer des prix surfaits.

Les dispositions du nouvel article 22 (22-1 selon le Conseil d'Etat) qu'il est prévu d'insérer dans la loi de 1999 est censé neutraliser les éventuelles évolutions à la hausse ou à la baisse des prix immobiliers dues à l'annonce de projets d'infrastructures publiques ou d'aménagement public, susceptibles de changer l'affectation voire la valeur des terrains impliqués ou adjacents.

Tout en notant que les auteurs se sont inspirés de la législation française en la matière (cf. article L. 13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique), le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'approche proposée par les auteurs. Il partage pourtant les craintes de la Chambre des métiers (cf. avis précité de la Chambre des métiers – commentaire de l'article 23) quant aux difficultés d'évaluation des changements de valeurs probablement toujours imputables pour partie à l'évolution générale des prix immobiliers et pour partie à l'effet spécifique de l'annonce du projet public.

Dans la mesure où le texte sous examen est inspiré par le code français sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il se demande encore si la disposition projetée a bien sa place dans la loi sur l'aménagement du territoire ou s'il ne serait pas préférable d'insérer celle-ci dans la loi précitée du 15 mars 1979 en vue de lui assurer un effet général, tout en examinant l'intérêt d'y renvoyer dans la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, il faut en effet éviter des solutions « à la carte » dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi.

Le Conseil d'Etat se réservera dès lors de refuser la dispense du second vote constitutionnel en attendant que les auteurs du projet auront apporté une réponse satisfaisante à la question évoquée. Pour le surplus, il recommande d'ores et déjà de se tenir au plus près au texte de référence français.

Comme comportant la modification d'une loi autre que celle visée par les modifications qui précèdent, l'article en question aura sa place en fin de dispositif du projet de loi.

Article 24 (21 selon le Conseil d'Etat)

Tout en renvoyant à son observation afférente concernant l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi en ce qui concerne plus particulièrement la modification y prévue du paragraphe 4 de l'article 2 de la loi du 21 mai 1999, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler au sujet de la suppression de l'article 24 de la loi de 1999.

Pour des raisons rédactionnelles, il propose pourtant d'écrire:

« **Art. 21.** L'article 24 de la loi précitée du 21 mai 1999 est abrogé. »

Articles 25 et 26

Les auteurs du projet de loi se réfèrent à la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement pour proposer l'insertion dans la loi de 1999 d'un article traitant des modalités d'application de la loi de 2008 dans le contexte particulier de la programmation et planification en matière d'aménagement du territoire. Ils omettent d'évoquer la modification de la loi de 2008 par celle du 29 mai 2009 qui en a complété l'article 2, paragraphe 5.

La lecture que le Conseil d'Etat donne de la loi du 22 mai 2008 est que l'évaluation environnementale prévue doit être effectuée entre autres « pour tous les plans et programmes ... qui sont élaborés pour (le secteur) de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive modifiée 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir ». Il faut en déduire que les programmes et plans prévus par la loi du 21 mai 1999 sont de plein droit couverts par le champ d'application de la loi du 22 mai 2008. Dans ces conditions, le paragraphe 1. du nouvel article 25-1 qu'il est prévu d'insérer dans la loi de 1999 s'avère superfétatoire.

Les paragraphes 2 et 3 du même article qui ont trait respectivement au déclenchement de la procédure de consultation du public et au traitement à réserver au rapport sur les incidences environnementales prescrit par l'article 5 de la loi de 2008 constituent des modalités d'évaluation relatives aux plans et programmes en matière d'aménagement du territoire. En vertu de l'article 2, paragraphe 5 de la loi de 2008, tel que ce paragraphe a été modifié par la loi du 29 mai 2009, « un règlement grand-ducal pourra

déterminer les modalités d'évaluation relatives [aux plans et programmes visés entre autres au paragraphe 2 précité du même article] ».

Dans la mesure où la loi de 2008 renvoie à un règlement grand-ducal en vue de régler les modalités d'évaluation, il y a lieu de faire droit de cette délégation au pouvoir exécutif plutôt que de vouloir traiter de façon spécifique ces modalités dans le cadre d'une loi spéciale. Dans l'intérêt d'une évolution cohérente de la législation, le Conseil d'Etat insiste dès lors sur la suppression des deux articles sous examen.

Article 22 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Conformément à sa proposition de texte formulée *in fine* de l'examen de l'article 12, le Conseil d'Etat propose de compléter dans le sens y préconisé l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Cette modification devra être reprise en fin de dispositif du projet de loi sous examen.

L'article 22 nouveau que le Conseil d'Etat propose d'insérer à ces fins aura la teneur suivante:

« **Art. 22.** L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

"Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 21 mai 1999 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes.

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

Le Conseil d'Etat rappelle encore à toutes fins utiles l'éventuel intérêt de compléter l'article 22 proposé si l'approche préconisée à l'endroit de l'article 17 (nouveau selon le Conseil d'Etat) du projet de loi sous avis était retenue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 septembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Claude A. Hemmer