

Projet de loi

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

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
- 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(25 septembre 2012)

Par dépêche du 20 juin 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Cet amendement prévoit dans le cadre du projet de loi sous examen de compléter l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le texte de l'amendement était accompagné d'un commentaire et d'un texte coordonné de l'article 37 précité.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce relatifs à cet amendement sont parvenus au Conseil d'Etat par courrier du 30 juillet 2012. Des prises de position d'autres chambres professionnelles éventuellement concernées qui, suivant la lettre de saisine, ont été demandées au sujet de cet amendement gouvernemental, n'ont pas encore été communiquées au Conseil d'Etat à la date de l'émission de présent avis.

En outre, le 25 juin 2012, le président de la Chambre des députés a communiqué au Conseil d'Etat une série de 39 amendements au même projet de loi qui ont été proposés par la commission du Développement durable lors de sa réunion du 18 juin 2012. A la dépêche du 25 juin 2012 étaient joints un commentaire et un texte coordonné de la loi en projet reprenant lesdits amendements proposés par la commission parlementaire ainsi que les modifications proposées par le Conseil d'Etat que cette commission a fait siennes.

Observations liminaires

Quant à l'amendement gouvernemental, le Conseil d'Etat entend y revenir à la fin du présent avis, à la suite de son examen des amendements parlementaires.

Pour ce qui est des amendements parlementaires, il note que la commission du Développement durable s'est ralliée aux considérations dont faisait état son avis du 16 septembre 2011 et qui sont relatives à la suppression dans la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement

du territoire des dispositions relatives aux plans directeurs régionaux qui n'ont connu aucune suite concrète au cours des treize ans d'application de cette loi.

Le Conseil d'Etat a également été suivi par la commission parlementaire quant à sa proposition de modifier les textes légaux concernés plutôt que de prévoir des aménagements de ces dispositions ou des dérogations à celles-ci dans la loi précitée du 21 mai 1999. L'intitulé de la loi en projet doit dans ces conditions être adapté (cf. amendement 39).

La nouvelle approche que la commission parlementaire entend donner au projet de loi soulève par contre un certain nombre de problèmes que le Conseil d'Etat estime indiqué de relever dès avant de procéder à l'examen des amendements, surtout qu'il s'agit de considérations nouvelles sur des problèmes qui ne se présentaient pas avec la même évidence lors de l'examen du projet gouvernemental.

Il est notamment d'avis que l'application combinée de la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels et de celle relative à l'adaptation des plans d'aménagement communaux à ces plans induisent à un déficit d'information et à des possibilités insuffisantes d'intervention des personnes intéressées en ce que les deux procédures font abstraction d'une consultation effective du public, omission qui est difficilement tolérable au regard notamment des servitudes que les instruments juridiques visés risquent de comporter pour les propriétaires fonciers.

Il n'est pas non plus convaincu que les orientations des plans directeurs sectoriels qui sont censées lier les communes quant aux résultats à atteindre ont un degré de précision suffisamment prononcé pour permettre aux bourgmestres de juger, pendant l'intervalle se situant entre la date de l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et la mise en conformité afférente des plans d'aménagement communaux, si les instruments communaux en matière d'aménagement sont ou non en ligne avec ces orientations. En l'absence d'une sécurité juridique suffisante, nombre d'édiles communaux opteront pour une approche prudente et refuseront de délivrer des autorisations de construire, source potentielle d'un arrêt généralisé de l'activité dans le domaine de la construction immobilière.

Aussi le Conseil d'Etat préférerait-il revenir à sa proposition formulée dans son avis précité du 16 septembre 2011 où il avait insisté sur la nécessité de concevoir la portée des instruments d'aménagement étatique de sorte à faire clairement ressortir « quels en sont les éléments obligatoires et quels éléments se limitent à des recommandations ». L'approche que le Conseil d'Etat avait souhaitée « simple et dès lors facile à assimiler » n'est à son avis pas donnée dans la proposition de la commission parlementaire de distinguer entre, d'une part, les prescriptions et orientations qui lient les communes quant aux résultats à atteindre, et, d'autre part, les autres orientations. Ce sont notamment les orientations comportant pour les communes une obligation de résultat qui risquent de poser problème à cet égard. De l'avis du Conseil d'Etat, ces orientations et leurs obligations de résultat placeront les communes devant des problèmes d'interprétation et des choix politiques difficiles, par ailleurs source de divergences de vues sur la portée à y réserver entre les communes et les instances étatiques ainsi qu'entre les communes et les particuliers et les promoteurs immobiliers. Comme relevé ci-avant, ce problème se pose de manière particulièrement aiguë pendant la période où les exigences du plan directeur sectoriel

n'auront pas encore été reprises dans les plans d'aménagement communaux, et où le bourgmestre devra à lui tout seul trancher sur les exigences applicables et sur la façon d'appliquer celles-ci. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Dans la mesure où cette exécution se définit comme application de la disposition générale à un cas particulier, la compétence d'exécuter exclut *a priori* toute obligation d'interpréter. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat recommande vivement à la Chambre des députés de renoncer aux éléments des plans directeurs sectoriels qui, tout en étant considérés formellement comme orientations, comportent néanmoins des obligations pour les communes quant aux résultats à atteindre. Par ailleurs, l'imprécision inhérente au concept d'« orientations liant les communes quant aux résultats à atteindre » est difficilement compatible avec les sanctions dont question à l'amendement 29.

Le terme « orientations » pose encore aux yeux du Conseil d'Etat un autre problème, alors que l'orientation dont question à l'amendement 7 en relation avec les effets du programme directeur paraît comporter d'autres effets que ceux qu'il est prévu d'attacher à la même notion quand celle-ci est employée en relation avec les plans directeurs sectoriels. De façon générale, l'orientation ne laisse plus aux communes de choix quant aux finalités en matière de politique d'aménagement local, mais leur réserve tout au plus une marge d'appréciation quant aux modalités à mettre en œuvre pour réaliser les finalités de l'aménagement étatique. Aussi le Conseil d'Etat réitère-t-il sa proposition de viser à côté des prescriptions des plans directeurs sectoriels qui s'imposeront aux communes, voire se superposeront aux instruments d'aménagement locaux, uniquement des recommandations que les communes suivront dans les limites qu'elles jugeront indiquées.

Un dernier élément qu'il y aurait intérêt à reconsidérer tient aux délais imposés aux communes pour aligner leurs plans d'aménagement au programme directeur et aux plans directeurs sectoriels. En vertu de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et le développement urbain, le conseil communal est de toute façon tenu « tous les six ans de vérifier, suite à un examen approfondi de la situation existante par une personne qualifiée au sens de la présente loi si le plan général d'aménagement » doit ou non être soumis à révision. Au regard des retards enregistrés d'ores et déjà par les communes pour adapter leurs instruments d'aménagement au cadre légal en place depuis 2004, le Conseil d'Etat se demande si en fin de compte la révision périodique de leur plan d'aménagement général qu'impose ledit article 9 de la loi précitée de 2004 ne suffit pas pour assurer en temps utile l'alignement nécessaire de la planification locale aux exigences étatiques en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, à en juger par le texte coordonné joint aux amendements parlementaires, non moins de 21 articles sur les 28 que comporte la loi précitée de 1999 subiront des changements en sus de l'ajout de trois articles nouveaux et de la suppression des articles 8 et 24. Au vu de l'intention de la commission parlementaire de ne pas limiter le texte de la loi en projet aux modifications prévues, mais de procéder à l'échange intégral du texte de chaque article comportant une ou plusieurs modifications, le Conseil d'Etat se demande si l'approche retenue est la bonne dans l'optique d'une lecture aisée des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire. Dans

la mesure où la Chambre est d'accord pour suivre la démarche préconisée par sa commission du Développement durable, le Conseil d'Etat pencherait pour l'abrogation pure et simple de la loi de 1999 et pour son remplacement par une loi nouvelle intégrant tant les articles à modifier que ceux que la commission parlementaire entend laisser en l'état. Dans cette optique, il conviendrait 1° de ne plus reprendre dans la nouvelle loi les articles 27 et 28 du texte de 1999, 2° de numéroter les articles de la nouvelle loi dans la séquence numérique en renonçant à l'insertion d'« articles ...bis » et 3° d'ajouter, au regard du texte retenu sous l'amendement 39, un article prévoyant la possibilité de faire usage d'un intitulé abrégé lorsqu'il serait fait référence à la loi nouvelle.

Dans l'optique d'une loi nouvelle, le Conseil d'Etat voudrait encore rappeler que les numéros indiquant les paragraphes qui subdivisent un article se présentent sous forme d'indications chiffrées mises entre parenthèses.

Amendement 1

Suite à la suppression de l'article 1^{er} du projet gouvernemental, sans valeur normative, l'article 2 prend le numéro 1^{er}. Cet article prévoit de remplacer le contenu de l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 mai 1999.

Les auteurs de l'amendement prennent soin de souligner la distinction qu'ils entendent faire entre le terme « région » qui apparaît au paragraphe 1^{er} et qui « est à considérer dans le sens littéraire », et qui vise un territoire aux « limites géographiques clairement définies et [caractérisées] par un ou plusieurs centres de développement et d'attraction », et la notion de « région d'aménagement » au sens technique qui vise un périmètre du territoire national à aménager dans une optique intégrée. Cette rigueur en matière de distinction entre « région » et « région d'aménagement » ne se retrouve pourtant plus dans le texte des amendements subséquents lorsque ceux-ci recourent à l'emploi de l'adjectif « régional » pouvant, selon le cas, concerner la région au sens littéraire ou la région d'aménagement.

Le Conseil d'Etat a dès lors une nette préférence pour retenir le seul terme « région » qui à l'origine constitue une unité naturelle, économique ou démographique, mais à laquelle les responsables de l'aménagement du territoire peuvent réserver la vocation d'un aménagement cohérent axé autour d'un centre de développement ou d'attraction. Cette approche exige, le cas échéant, que les dispositions subséquentes du texte soient agencées dans cette optique. Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle sa préférence pour un texte évoquant le seul échelon régional, difficile à différencier de l'échelon intercommunal. Il faudra dès lors écrire dans la nouvelle version du paragraphe 2 de l'article 1^{er}:

« Il assure à l'échelle nationale et régionale la coordination... »

Le texte du paragraphe 3 du même article n'est pas en phase avec le libellé proposé aux amendements 21, 29, 31 et 33. En vertu dudit paragraphe 3, non seulement les prescriptions des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol s'imposeraient en matière d'aménagement communal et de développement urbain, mais tel serait aussi le cas pour les orientations de ces plans.

D'abord, il s'avère inutile de paraphraser une disposition reprise avec une portée bien plus précise au nouveau texte que revêtira l'article 19 de la loi de 1999 en vertu de l'amendement 21.

Ensuite, d'après la lecture que le Conseil d'Etat réserve aux dispositions relatives aux plans d'occupation du sol, ces plans ne font guère état d'orientations, mais doivent être conçus à une échelle de précision telle qu'ils remplacent les exigences découlant tant des plans d'aménagement communaux généraux que des plans d'aménagement communaux particuliers. Le nouveau texte proposé par la commission parlementaire évoque à suffisance de droit les contraintes qui s'en dégagent pour les communes. Un plan d'occupation du sol a dès lors pour but de se superposer aux plans communaux, et de remplacer ceux-ci dans les limites de l'aire qu'il couvre (cf. amendement 13).

Enfin, le Conseil d'Etat note une incohérence entre le texte dudit paragraphe 3 et celui de la nouvelle version que l'amendement 21 prévoit de donner à l'article 19 de la loi de 1999 (cf. paragraphes 4, 6 et 7). Les textes proposés sous les amendements 19, 31 et 33 concordent d'ailleurs avec le libellé visé sous l'amendement 21.

Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose de renoncer au paragraphe 3, alors qu'il estime que les propositions de texte nouvellement introduites par la commission parlementaire pour les articles subséquents sont amplement suffisantes pour établir la hiérarchie souhaitée entre les instruments de l'aménagement du territoire étatique et ceux de l'aménagement communal. Dans la mesure où il sera suivi sur ce point par la Chambre des députés, il conviendra d'ajouter au paragraphe 1^{er} de la nouvelle version que l'amendement 7 prévoit de donner à l'article 5 de la loi de 1999 une deuxième phrase libellée comme suit:

« Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particuliers des communes doivent être conformes au programme directeur. »

Amendement 2

Dans la lignée de sa proposition de supprimer à l'article 1^{er}, nouvelle version, de la loi de 1999 la référence à l'échelon intercommunal (cf. amendement 1), le Conseil d'Etat propose dans le contexte sous examen de ne viser que les « projets d'envergure régionale, nationale et transfrontalière ».

Amendement 3

Parallèlement à son option de faire dans la future législation sur l'aménagement du territoire abstraction des plans sectoriels régionaux, la commission parlementaire propose l'insertion d'un nouvel article dans la loi précitée du 21 mai 1999 aux fins de déterminer dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire national des régions composées de plusieurs communes contiguës en vue d'en faciliter un développement intégré. Il est prévu de définir obligatoirement ces zones dans le programme directeur et de les qualifier de « régions d'aménagement ». La manière de procéder au développement de ces zones se ferait sur base de conventions entre l'Etat et les communes concernées.

Le Conseil d'Etat rappelle d'emblée qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution les communes constituent certes des collectivités autonomes, mais ne restent pas moins placées sous la surveillance de l'Etat. *A priori*, les relations entre l'Etat et les communes se conçoivent dès lors plutôt sous forme de relations de tutelle que de relations conventionnelles.

Il se demande ensuite si la rigidité prévue par le premier alinéa du nouvel article est vraiment nécessaire. En effet, dans la mesure où le législateur opte pour la voie conventionnelle, les communes peuvent prétendre à l'application du principe de la liberté contractuelle en se prononçant ou non pour l'adhésion à un projet de convention qui leur est proposé à cet effet par l'Etat.

Or, les affinités communales pourraient rendre impossible un développement territorial sur base de régions d'aménagement prédéfinies dans le programme directeur.

Il y a dès lors lieu soit de supprimer purement et simplement le premier alinéa, soit d'en modifier le libellé en vue de faire de l'obligation de créer dans le programme directeur des régions d'aménagement une simple faculté, d'autant plus que la coopération contractuelle avec les communes prévue à l'alinéa 2 ne paraît pas devoir respecter les limites tracées d'une région d'aménagement.

Quant aux explications figurant au commentaire de l'amendement sous revue, le Conseil d'Etat tient encore à relever qu'il ne saurait partager l'interprétation très affirmative dont les auteurs font état quant à la possibilité pour un groupe de communes liées conventionnellement à l'Etat de « procéder ensemble à l'élaboration d'un plan d'aménagement général intercommunal ». En effet, le cadre tracé en la matière aux communes par la loi précitée du 19 juillet 2004 s'y opposerait.

Il lui semble par ailleurs superfétatoire de préciser dans le texte de la loi que « le ministre accompagne techniquement et financièrement la mise en œuvre des conventions précitées ». Il paraît en effet bien plus logique, dans l'ordre de respecter la liberté contractuelle et de laisser aux communes une marge appropriée pour déterminer avec l'Etat les critères de la coopération envisagée, de régler ces questions dans la convention. L'alinéa 3 serait dès lors superfétatoire et pourrait être supprimé.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose encore d'écrire:

« Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure pour compte de l'Etat avec plusieurs communes contiguës ou avec des communes membres d'un parc naturel des conventions visant un développement territorial intégré, coordonné et durable. »

Amendement 4

Au paragraphe 1^{er} de l'article 3, nouvelle version de la loi de 1999, le Conseil d'Etat propose de remplacer la fin du texte figurant derrière le troisième tiret par « ... ou l'équilibre interrégional ».

Au quatrième tiret du paragraphe 2 de la nouvelle version de l'article 3 de la loi de 1999, il convient d'écrire correctement:

« - les conventions entre l'Etat et des communes conclues au terme de l'article [2-1]. »

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

En ce qui concerne le nouveau libellé qu'il est prévu de réserver à l'article 5 de la loi du 21 mai 1999, les propositions de texte du Conseil d'Etat ont été largement reprises.

Dans la mesure où la commission parlementaire a décidé de renoncer à la possibilité d'élaborer des programmes complémentaires, le paragraphe 5 est modifié en conséquence.

L'amendement sous examen ne donne pas lieu à d'autres observations.

Amendement 7

Si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de faire abstraction du paragraphe 1^{er} dans la nouvelle version que la commission parlementaire propose de réserver à l'article 1^{er} de la loi de 1999, il faudra en conséquence compléter le paragraphe 1^{er} de l'article 6, nouvelle version, comme proposé à l'endroit de l'amendement 1.

Ce paragraphe se lirait dès lors comme suit:

« (1) Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes. Les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur. »

Amendements 8 et 9

Sans observation.

Amendement 10

Cet amendement, qui prévoit la suppression des dispositions relatives aux plans directeurs régionaux, ne donne pas lieu à observation.

Amendement 11

L'amendement a trait à la nouvelle version qu'il est prévu de donner à l'article 9 de la loi de 1999 qui règle la procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels.

Au paragraphe 1^{er}, la commission parlementaire a retenu de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat de faire participer les communes aux groupes de travail institués pour élaborer les projets de plans directeurs sectoriels, mais de prévoir en lieu et place une consultation facultative des communes lors de la phase d'élaboration de ces projets. Dans la mesure où il s'agit ici d'une simple faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement, elle ne revêt pas de caractère normatif, car le Gouvernement reste en principe libre de procéder aux consultations qu'il juge nécessaires pour

mener à bien son action politique. Par ailleurs, une consultation formelle et obligatoire des communes est de toute façon prévue au paragraphe 2. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime qu'il pourra être fait abstraction de la deuxième phrase du paragraphe 1^{er}.

Les auteurs de l'amendement sous examen justifient l'ajout qu'ils proposent en début de la première phrase du paragraphe 2 par le double souci de notamment disposer d'une date de début certaine de la procédure de consultation et d'avertir les notaires d'un futur droit de préemption de l'Etat. Quant au fond, cet ajout ne donne pas lieu à observation.

Toutefois, le Conseil d'Etat renvoie au problème déjà soulevé dans le cadre de ses observations liminaires. En effet, la procédure prévue omet tant au niveau de l'élaboration des plans directeurs sectoriels qu'au niveau de l'alignement obligatoire à ces plans des instruments d'aménagement locaux toute consultation du public. Il craint que pareille omission ne soit synonyme d'un manque d'information des intéressés leur enlevant en sus la possibilité de réclamer lorsque leurs intérêts sont en jeu, alors que les plans directeurs sectoriels comportent un potentiel important de servitudes incisives pour les propriétaires fonciers. Cette perspective s'annonce surtout en relation avec les plans directeurs sectoriels « logement », « grands ensembles paysagers et forestiers » et « zones d'activités économiques » actuellement en préparation. Il croit dès lors indiqué de voir le nouveau texte que la commission parlementaire prévoit de donner à l'article 9 de la loi du 21 mai 1999 être complété en conséquence. Aussi y aura-t-il lieu d'insérer un nouveau paragraphe derrière le paragraphe 2 du texte prévu par l'amendement qui pourrait s'inspirer des dispositions du texte que l'amendement 15 entend réserver à l'article 13, nouvelle version, de la loi de 1999.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat fait remarquer que la formule usuelle pour indiquer l'obligation de publication d'une norme ou décision dans la presse est libellée comme suit: « insérée dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché ». Il doute pourtant de la conformité de cette formule avec le droit européen, dont notamment le principe de la libre prestation de services qui s'applique également aux organes de presse. Il aurait par conséquent une nette préférence pour un libellé reformulé et agencé comme suit: « ... inséré dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg ».

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

Au paragraphe 5, la précision qu'une expropriation de fonds intervenant dans les conditions du chapitre VI de la loi de 1999 ne peut avoir lieu qu'« à des fins d'utilité publique » est superfétatoire aux yeux du Conseil d'Etat. En effet, l'article 16 de la Constitution retient déjà l'utilité publique parmi les critères requis pour procéder à une expropriation, de sorte que toute expropriation à d'autres fins s'avérerait *a priori* inconstitutionnelle. En outre, l'article 20 de la loi de 1999, que l'amendement 24 n'entend pas modifier sur ce point, vise exclusivement des expropriations pour cause d'utilité publique. Vu le caractère dès lors redondant du bout de phrase « pour autant qu'ils sont réservés à des fins d'utilité publique », le Conseil d'Etat demande d'en faire abstraction.

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

Les autres modifications prévues par l'amendement sous examen ne donnent pas lieu à observation.

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

« Art. 9.

(1) Les projets de plans directeurs sectoriels sont à la demande soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé, élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées ainsi qu'au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

(3) Dès sa réception par la commune, le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.

Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 1^{er}.

(4) Le ministre établit un rapport de synthèse des observations qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenues de la part des communes et syndicats de communes consultés au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

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

(6) Le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

(7) L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds conformément aux dispositions du chapitre VI.

(8) Pour chaque plan directeur sectoriel, il est institué une commission de suivi. Cette commission a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre à moyen et à long terme, d'informer régulièrement de cette mise en œuvre le ministre et de proposer, le cas échéant, des modifications.

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

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

Amendement 12

Compte tenu des servitudes qu'un plan directeur sectoriel peut comporter pour la propriété foncière, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne faudrait pas entourer la possibilité de procéder à des modifications ponctuelles d'un plan directeur sectoriel suivant une procédure allégée des précautions requises. Aussi recommande-t-il, au regard de l'ajout qu'il a suggéré d'apporter au texte en projet de l'article 9 de la loi de 1999, de limiter la procédure allégée aux modifications d'un plan qui ne comportent pas d'aggravation des servitudes qu'il a créées. Par voie de conséquence, il propose d'insérer *in fine* du deuxième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 10, nouvelle version, de la loi de 1999 l'ajout suivant:

« ... orientations et objectifs du plan directeur sectoriel concerné et sans aggraver les servitudes qu'il a introduites ni ajouter des servitudes nouvelles pour le domaine communal et les propriétés privées. »

Quant à la forme, le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite lors de son examen de l'amendement 11 à l'endroit des modalités de publication des projets de plans directeurs sectoriels.

Amendement 13

L'amendement sous examen prévoit de donner à l'article 11 de la loi précitée du 21 mai 1999 une version nouvelle.

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} reproduit la proposition de texte du Conseil d'Etat, formulée dans son avis du 16 septembre 2011.

A l'alinéa 2 que la commission parlementaire propose d'ajouter, elle fait état de la hiérarchisation des instruments de planification en matière d'aménagement du territoire.

Dans cet ordre d'idées, les instruments d'un niveau hiérarchique inférieur doivent logiquement se conformer aux instruments d'un ordre

hiérarchique supérieur. Dans le cas particulier d'un plan d'occupation du sol, le contenu d'un tel plan ne peut pas diverger ni des orientations du programme directeur, ni des prescriptions des plans directeurs sectoriels. Quant au respect des orientations des plans directeurs sectoriels, la réponse constitue en fin de compte un choix politique. Le Conseil d'Etat considère pour sa part que le plan d'occupation du sol est à traiter à l'image des plans d'aménagements communaux, de sorte qu'il penche pour une solution inspirée du texte que l'amendement 21 propose de réserver au futur article 19 de la loi de 1999.

Dans cette optique, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} sous examen devrait se lire comme suit:

« Le plan d'occupation du sol doit être conforme aux orientations du programme directeur ainsi qu'aux prescriptions des plans directeurs sectoriels. »

Quant au paragraphe 3 du nouvel article 11 de la loi de 1999, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations du 16 septembre 2011. Il estime en effet que, dans la mesure où un plan d'occupation du sol a en principe une vocation essentiellement locale, la ou les communes territorialement concernées devraient être associées de droit à son élaboration par les instances étatiques. Si la Chambre des députés préfère maintenir l'approche préconisée par sa commission du Développement durable, il y aurait du moins intérêt à tenir compte des observations afférentes d'ordre notamment rédactionnel du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 11 (cf. nouvelle version de l'article 9 de la loi du 21 mai 1999, paragraphe 1^{er}).

Amendement 14

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux amendements 11 (cf. nouvelle version de l'article 9 de la loi de 1999, paragraphe 2, première phrase) et 12 (cf. nouvelle version de l'article 10 de la loi de 1999, paragraphe 2, première phrase) qui gardent leur valeur en relation avec l'amendement sous examen en ce qui concerne la manière d'évoquer la publication de la décision gouvernementale dans la presse écrite.

Au paragraphe 3 de l'article 13, nouvelle version de la loi de 1999, la notion « collègue échevinal » est à remplacer par les termes corrects « collègue des bourgmestre et échevins ».

Au paragraphe 4, la référence prévue ne vise pas l'alinéa 2, mais le paragraphe 2. Par ailleurs, il convient de supprimer en fin de phrase les termes « du présent article ».

Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'Etat se demande si la procédure de consultation des communes et du public peut être terminée dans les trois mois prévus. Il préférerait porter ce délai à quatre mois.

Amendement 16

Le premier volet de l'amendement que la commission parlementaire prévoit à l'endroit de l'article 14, nouvelle version de la loi de 1999, ne donne pas lieu à observation.

Quant à la seconde partie de l'amendement, elle n'est pas autrement commentée par les auteurs. Tout en renvoyant à son observation afférente à l'endroit de l'amendement 11, concernant le paragraphe 5 de l'article 9, nouvelle version, de la loi de 1999, le Conseil d'Etat demande d'en faire abstraction.

Amendement 17

Sauf à rappeler son observation à l'endroit des amendements 11, 12 et 14 concernant les modalités de publication de la décision gouvernementale en matière d'abrogation ou de modification générale ou ponctuelle d'un plan d'occupation du sol, cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 18

Sans observation, sauf la recommandation du Conseil d'Etat de commencer le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 16, nouvelle version, de la loi précitée de 1999 de la façon suivante:

« **Art. 16. 1.** A partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé... »

Amendements 19 et 20

Sans observation.

Amendement 21

Conformément aux considérations plus amplement développées dans le cadre des observations liminaires du présent avis, le Conseil d'Etat réitère sa demande de distinguer au niveau des plans directeurs sectoriels entre, d'une part, les prescriptions pour en désigner les dispositions comportant un caractère contraignant pour les communes et, d'autre part, les recommandations sans portée obligatoire pour celles-ci.

Tout en renvoyant encore au passage afférent de ses observations liminaires, le Conseil d'Etat redoute des difficultés en perspective pour les communes qui, sous le double effet des exigences du paragraphe 6 de l'article 19, nouvelle version, de la loi de 1999 et de l'article 9, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004, se verront confrontées à l'obligation de faire de la mise à jour de leurs plans d'aménagement un chantier permanent. Point n'est besoin de souligner que des modifications trop fréquentes de normes juridiques aux effets pratiques aussi importants que les dispositions en matière d'aménagement étatique et communal du territoire deviennent rapidement source de fausses interprétations des textes applicables, de malentendus sur la façon de les appliquer dans le temps, de mises en œuvre erronées et par conséquent d'une grande insécurité juridique tant pour les instances communales et les professionnels du secteur que pour les maîtres d'ouvrage. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de ne pas confier au règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel le soin de fixer aux communes le délai pour adapter leurs plans d'aménagement, mais de renvoyer à cet effet à la périodicité prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la loi de 2004, en libellant la fin du texte du paragraphe 6 sous examen comme suit:

« ... dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. »

Conformément au passage pertinent de ses observations liminaires, le Conseil d'Etat rappelle le problème qu'il entrevoit en relation avec l'obligation du bourgmestre de vérifier si les demandes en obtention d'une autorisation de construire sont conformes aux plans directeurs sectoriels, qui sont, le cas échéant, applicables. Cette question se posera en effet régulièrement dans l'intervalle entre le moment où le plan directeur sectoriel sera entré en vigueur et le moment où la commune y aura adapté ses plans d'aménagement. Si à la limite le Conseil d'Etat peut s'accommoder de l'obligation de veiller que l'autorisation de construire à délivrer doive être en phase avec les prescriptions du plan directeur sectoriel, il se doit de demander avec insistance que cette obligation ne soit pas étendue aux orientations de ce plan qui lient les communes quant aux résultats à atteindre. Par conséquent, il propose de libeller la fin de la première phrase comme suit: « ... contraires aux prescriptions du plan ». Il suggère par ailleurs de faire de la deuxième phrase un alinéa à part avec le texte suivant:

« Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions. »

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son observation *in fine* de son examen relatif à l'amendement 31.

Amendements 22 et 23

Sans observation.

Amendement 24

Les auteurs de l'amendement justifient la modification qu'ils proposent d'apporter à l'article 20 de la loi du 21 mai 1999 et qui prévoit d'accorder aux communes le droit d'expropriation réservé actuellement au seul Etat, par l'utilité de conférer cet instrument légal aux autorités locales dans le contexte de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » où les communes resteront les propriétaires des terrains concernés.

Le suivi que les communes entendront réserver en pratique à cette nouvelle prérogative décidera de l'utilité effective de la modification proposée.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendement 25

L'amendement sous examen se limite au redressement de quelques erreurs de renvoi.

Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 26

Sans observation.

Amendement 27

L'amendement prévoit de dorénavant écrire « Conseil supérieur » avec une lettre initiale majuscule du mot « conseil ».

Cet amendement ne donne pas lieu à observation, sauf à rappeler que, comme synonyme de « mot », « terme » devrait être mis dans la forme du pluriel. Le texte de l'article 27 que la commission parlementaire propose d'ajouter s'écrirait dès lors « ... les termes « conseil supérieur » sont remplacés par ceux de « Conseil supérieur » ».

Amendement 28

L'article 25 de la loi précitée du 21 mai 1999 n'était pas visé par les modifications que le projet gouvernemental entendait apporter à cette loi et que le Conseil d'Etat avait avisées le 16 septembre 2011. Or, dans la mesure où les plans directeurs régionaux sont censés être supprimés dans le nouveau cadre légal projeté, l'objet des syndicats de communes qui est « d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux » disparaît aussi.

La commission parlementaire entend réorienter la mission de ces syndicats qui consisterait dorénavant à « œuvrer en faveur du développement territorial durable des régions d'aménagement respectives ». Par ailleurs, la prérogative actuelle des représentants étatiques concernés par ces plans « [d'assister] aux réunions [des syndicats] avec voix consultative » est supprimée. Les auteurs de l'amendement entendent cependant maintenir la faculté de créer des commissions consultatives assistant les comités desdits syndicats, tout en continuant de renvoyer à un règlement grand-ducal pour fixer les attributions, la composition et le fonctionnement de ces commissions.

D'après la lecture que le Conseil d'Etat donne de l'article 1^{er} de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, l'intérêt de développer l'aménagement communal de façon cohérente avec celui des communes limitrophes et intégrée dans un ensemble régional comprenant plusieurs communes constitue sans conteste « une œuvre d'intérêt communal ». Sous cet angle de vues, la loi précitée du 23 février 2001 constitue une base légale suffisante pour permettre à deux ou plusieurs communes de se syndiquer en vue de la réalisation de la mission nouvelle que la commission parlementaire entend confier aux syndicats de communes « spécialisés » dont question à l'article 25, nouvelle version de la loi de 1999. Par voie de conséquence, il pourrait être fait abstraction de l'article en question.

Quant à la commission consultative susceptible d'être créée en vue d'assister le comité du syndicat, il est rappelé qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 23 février 2001, les attributions du comité sont celles qui incombent au conseil communal dans une commune. Or, en vertu de l'article 15 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le conseil communal peut constituer des commissions consultatives dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont fixés par règlement d'ordre intérieur.

Dans l'intérêt d'une démarche cohérente en matière législative et par souci d'appliquer le principe de l'autonomie communale également dans le contexte sous examen dans l'esprit prévu par la loi communale, il échet du moins de faire abstraction du paragraphe 2 de l'article 25, version nouvelle, de la loi de 1999 en laissant au comité du syndicat l'initiative de la

constitution d'une commission consultative ainsi que la compétence pour en régler les attributions, la composition et le fonctionnement.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose en ordre principal de faire abstraction de l'article 25 et en ordre subsidiaire d'en supprimer le paragraphe 2.

Amendement 29

D'emblée, le Conseil d'Etat rappelle sa demande de distinguer au niveau du plan directeur sectoriel entre les dispositions ayant le caractère de prescriptions et celles ayant le caractère de recommandations.

Il hésite à suivre la commission parlementaire dans sa proposition de compléter le champ d'application des mesures que le juge pénal peut ordonner pour rendre des travaux conformes aux exigences de l'aménagement du territoire.

La question de la conformité de travaux ne se pose dans le contexte de la législation concernée par les modifications en projet que face aux normes contraignantes de l'aménagement du territoire, excluant par définition celles résultant de l'aménagement communal et du développement urbain comme relevant d'un autre cadre légal.

Est dès lors visé le programme directeur en ce qu'il s'impose tant à l'aménagement communal et au développement urbain qu'aux travaux exécutés sur base des prescriptions qui s'en dégagent. Il en est de même des prescriptions des plans directeurs sectoriels. Il en est encore de même des plans d'occupation du sol qui, dès après avoir été déclarés obligatoires, se superposent de plein droit aux plans et projets d'aménagement général et des plans et projets d'aménagement particulier des communes pour ce qui est des aires couvertes par les plans d'occupation du sol.

Dans la lignée de l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat donne à considérer si une modification du projet de texte que la commission parlementaire propose de donner à l'article 26 de la loi de 1999 ne s'avérerait pas indiquée en vue de préciser la notion de « plans déclarés obligatoires ».

Par ailleurs, l'application de plein droit des « autres dispositions légales spéciales » rend superfétatoire le début de phrase du paragraphe 1^{er}, parce que sans valeur normative. Il convient d'en faire abstraction. Il pourra de même être fait l'économie du bout de phrase « de la présente loi » figurant *in fine* du paragraphe 3.

Quant au fond, le Conseil d'Etat se demande si les infractions visées au paragraphe 1^{er} de l'article sujet à modification ne doivent pas être lues comme s'appliquant également aux responsables communaux qui ne se seraient pas conformés dans les délais prévus aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire notamment pour adapter les instruments d'aménagement communaux aux éléments à portée obligatoire des programmes et plans étatiques prévus en matière d'aménagement du territoire. Il suppose que cette manière de lire les dispositions sous examen n'a pas été voulue par les auteurs de l'amendement sous examen.

Par voie de conséquence, les trois premiers paragraphes de l'article 26 de la loi de 1999 à modifier pourraient revêtir le libellé suivant:

« (1) L'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol par les personnes, effectuant des travaux visés à l'article 19, paragraphe 7, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux orientations du programme directeur, aux prescriptions du plan directeur sectoriel ou aux dispositions du plan d'occupation du sol, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(3) Les mêmes peines et mesures sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18. »

Amendement 30

L'amendement 30, tout comme les amendements 31 à 34, comporte des propositions de modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le libellé des phrases introductives des articles afférents du projet de loi sous examen pourrait être allégé en se référant à partir du texte proposé par l'amendement 31 à « la loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Quant à l'amendement 30, il prévoit de modifier le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi de 2004. D'une part, le libellé de ce paragraphe fera dorénavant abstraction d'une référence aux plans directeurs régionaux. D'autre part, il s'agit d'aligner le texte dudit paragraphe aux effets des instruments de l'Etat en matière d'aménagement du territoire sur les plans d'aménagement communaux qui sont censés être nouvellement déterminés en vertu des amendements 1 (selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de transférer la disposition concernée vers le texte modificatif faisant l'objet de l'amendement 6) et 21.

Le premier objet de la modification ne donne pas lieu à observation.

Quant au second objet de la modification, le Conseil d'Etat considère que l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi de 2004 comporte une visée programmatique dans le sens qu'il requiert des communes de veiller de façon générale à la compatibilité de l'aménagement communal avec les orientations des instruments d'aménagement du territoire au-delà de leur obligation d'en respecter les éléments juridiquement contraignants. En effet, les éléments desdits instruments étatiques qui comportent un effet directement obligatoire sont repris aux articles 1^{er} (5 selon la proposition du Conseil d'Etat) et 19 de la nouvelle version projetée de la loi de 1999.

A condition de réserver à la modification proposée par l'amendement sous examen l'interprétation qui se dégage de l'analyse qui précède, cet

amendement ne donne pas lieu à critique quant au second objet de la modification qu'il prévoit.

Amendement 31

Cet amendement prévoit de modifier l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, dans la version arrêtée par la loi modificative du 28 juillet 2011.

Les alinéas 1^{er} et 3 du texte censés remplacer l'alinéa 2 actuel donnent suite à une proposition de texte du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 16 septembre 2011.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du texte en projet, il constitue une copie conforme de la deuxième phrase du paragraphe 7 de l'article 19 de la loi de 1999, dans la version proposée par l'amendement 21.

Au vu du caractère manifestement redondant des deux dispositions, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction de l'alinéa 2 du texte sous examen. Si, par contre, les auteurs entendent le maintenir, il y a lieu de l'adapter conformément à la proposition de libellé formulée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 21 et de supprimer le deuxième alinéa du paragraphe 7 de l'article 19, version proposée par le Conseil d'Etat, de la loi de 1999.

Amendement 32

Cet amendement fait suite à une recommandation de l'avis du 16 septembre 2011 (cf. examen de l'article 17 du projet gouvernemental) en relation avec laquelle le Conseil d'Etat s'était cependant abstenu de formuler une proposition de texte. Le texte proposé par la commission parlementaire reprend les grandes lignes de cette recommandation.

Sous réserve pour la Chambre des députés de suivre le Conseil d'Etat en matière de procédure d'adoption des plans directeurs sectoriels (cf. amendement 11), l'amendement sous examen donne encore lieu aux observations suivantes.

La fin de l'alinéa 3, qui a été copiée sur l'article 18, alinéa 1^{er} de la loi de 2004, est manifestement erronée.

Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de rédiger le nouvel article 18*bis* de la loi de 2004 de manière à en rapprocher le texte du libellé des articles 18 et 30 de celle-ci.

Par voie de conséquence, il propose la rédaction suivante.

« Art. 18*bis*. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

Les articles 10 à 18 ne sont pas applicables aux modifications apportées au plan d'aménagement général si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la commission d'aménagement en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La commission émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis. »

Amendement 33

L'alinéa 1^{er} du texte de remplacement de l'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi de 2004, tel que proposé par la commission parlementaire, ne donne pas lieu à observation.

Il en est de même de l'alinéa 3 du texte de remplacement.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 31 en ce qui concerne plus particulièrement l'alinéa 2 du texte de remplacement que cet amendement propose pour l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi de 2004.

Amendement 34

Tout en renvoyant à ses considérations relatives à l'amendement 32, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit le nouvel article 30*bis* qu'il est proposé d'insérer dans la loi du 19 juillet 2004:

« Art. 30*bis*. Mise en concordance avec les programme et plans directeurs en matière d'aménagement du territoire

L'article 30 n'est pas applicable aux modifications apportées à un plan d'aménagement particulier, si ces modifications ont pour objet de mettre celui-ci en concordance avec les orientations du programme directeur prévu à l'article 4 de la loi précitée du 21 mai 1999 ou avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

La mise en concordance fait l'objet d'une délibération du conseil communal qui est soumise à l'approbation du ministre.

Avant de statuer, le ministre prend l'avis de la cellule d'évaluation en vue de vérifier la conformité et la compatibilité de la décision du conseil communal avec les orientations et prescriptions visées à l'alinéa 1^{er}. La cellule d'évaluation émet son avis dans les deux mois de la réception du dossier complet ayant fait l'objet de la délibération du conseil communal. Le ministre décide de l'approbation de la délibération dans les deux mois suivant la réception de cet avis. »

Amendement 35

L'amendement sous examen ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Le texte de l'alinéa 2 de l'article 12*bis* qu'il est prévu d'insérer dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique pourrait toutefois être allégé, en écrivant:

- « Les biens à exproprier (...) publication au Mémorial
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire,

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12 de la loi précitée du 21 mai 1999. »

Amendement 36

Sans observation, sauf à se référer dans la phrase introductive sous forme abrégée à la loi du 15 mars 1979 en écrivant:

« **Art. 37.** L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant: ».

Amendement 37

Sans observation, sauf à renvoyer à la proposition de texte formulée à l'endroit de l'amendement 35.

Amendement 38

Sans observation.

Amendement 39

Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition faite dans le cadre des observations liminaires quant à l'intérêt de remplacer la loi du 21 mai 1999 dans son intégralité plutôt que de procéder dans une loi modificative à la reformulation de la grande majorité des articles tout en en supprimant d'autres et tout en y ajoutant plusieurs articles nouveaux.

S'il était suivi dans cette approche, il faudrait compléter le texte de la loi nouvelle par un article à insérer à la fin du dispositif permettant de citer la loi sous une forme abrégée. En outre, il faudrait remplacer dans les autres lois sujettes à modification aux termes de la loi en projet le renvoi à la loi de 1999 par un renvoi à la loi nouvelle.

Sous réserve des observations qui précèdent, l'amendement 39 ne donne pas lieu à observation.

Amendement gouvernemental

L'amendement gouvernemental a de quoi surprendre dans la mesure où il a pour objet la modification d'un article d'une loi dont le contenu est manifestement étranger à l'objet de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat ne doit pas rappeler que dans le contexte sous examen la Chambre des députés est appelée à se prononcer sur l'intérêt et la portée d'une modification *a priori* incisive de la législation en place en matière d'aménagement du territoire.

Dans la mesure où les orientations nouvelles comportent des répercussions ponctuelles sur certaines autres lois, dont la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ces dispositions doivent être adaptées en conséquence.

Profiter des dispositions modificatives en question pour changer des aspects essentiels d'une loi étrangère à l'objet poursuivi par le projet de loi soumis à la Chambre des députés rappelle la technique « des cavaliers budgétaires » ayant buté plus d'une fois dans le passé sur l'opposition catégorique du Conseil d'Etat.

Dans cette lignée, le Conseil d'Etat recommande énergiquement de ne pas prendre en compte cet amendement dans le cadre du projet de loi sous examen.

Si la Chambre des députés devait toutefois accepter de prendre en compte cet amendement, le Conseil d'Etat rappelle ses réticences du passé, qui sont mentionnées à juste titre par les auteurs de cet amendement et qui soulèvent un sérieux problème de constitutionnalité en relation avec l'ajout qu'il est proposé d'apporter à l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Pour le surplus, la loi de 1999 sujette à modification est censée constituer avec la loi précitée du 19 juillet 2004 un cadre légal susceptible d'assurer un développement cohérent de l'aménagement du territoire à l'échelon national, régional et local, par ailleurs logiquement hiérarchisé. La façon cavalière de l'amendement gouvernemental de soustraire des pans entiers de la planification étatique à ce cadre légal ne témoigne pas forcément d'une forte adhésion des auteurs de l'amendement aux lignes de conduite qui se dégagent de la législation en projet. Dans la mesure où l'instrument des plans directeurs sectoriels, voire du plan d'occupation du sol permettra à l'Etat de faire prévaloir en matière d'aménagement du territoire et de mise en place des infrastructures collectives l'intérêt national sur l'intérêt local, il est difficile de comprendre les raisons qui plaideraient dans les hypothèses inventoriées dans l'amendement gouvernemental pour une dérogation aux règles généralement applicables, alors que ces dernières comportent en toute circonstance une information appropriée du public et une prise en compte adéquate des observations et réclamations des intéressés ainsi qu'une association des autorités locales aux procédures avant que n'intervienne une décision à l'échelon étatique.

Si l'aménagement du territoire a pour vocation de contribuer à la conception et à la coordination des mesures d'organisation et de développement du territoire dans le sens voulu par la commission

parlementaire et retenu dans la version nouvelle qu'est censé avoir l'article 1^{er} de la loi de 1999, l'ensemble des instances étatiques sont *a priori* tenues par ces principes qui incluent en particulier le respect des instruments d'aménagement tant étatiques que communaux en vue de la mise en place des infrastructures d'intérêt national. Dans la mesure où dans des cas particuliers des dérogations aux prescriptions en matière d'aménagement communal seraient indiquées dans l'intérêt supérieur de l'Etat, tant les prescriptions des plans directeurs sectoriels que les plans d'occupation du sol s'avèrent les instruments indiqués pour réaliser cet intérêt supérieur.

Le Conseil d'Etat demande dès lors avec insistance que l'amendement gouvernemental ne soit pas pris en considération.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 septembre 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen