**CONSEIL D'ETAT**
**==========**
No 48.722

**Projet de loi**

**concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

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

---

# Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

(12 mars 2013)

Le 17 janvier 2013, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'un amendement unique au projet de loi sous objet, adopté le même jour par la commission du Développement durable. Au texte de l'amendement étaient jointes des remarques préliminaires.

La commission parlementaire a décidé de suivre la recommandation du Conseil d'Etat de remplacer la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire par un texte entièrement nouveau plutôt que de modifier un à un une majorité des articles de cette loi. Elle a coulé la nouvelle façon de concevoir la future législation sur l'aménagement du territoire dans l'amendement unique précité.

La proposition de la commission parlementaire de modifier l'ordre des articles comportant des modifications d'autres lois en respectant à cet effet la chronologie de l'adoption de ces lois est conforme aux usages législiques ayant cours. Toutefois, afin d'en faciliter la lisibilité, le Conseil d'Etat propose encore de regrouper l'ensemble des modifications en cause qui concernent une seule et même loi dans un seul et même article subdivisé en autant de paragraphes que la loi en question est censée subir de modifications. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette question aux endroits visés.

Pour le surplus, il se propose d'examiner l'amendement unique en repassant en revue les différents articles du dispositif du texte de loi proposé.

Article 1er

Les observations du Conseil d'Etat formulées dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012 ont été prises en compte. Cet article trouve dès lors l'accord du Conseil d'Etat.

Article 2

D'une part, les observations du Conseil d'Etat ont été suivies.

D'autre part, il échet d'adapter le renvoi figurant au paragraphe 3 en vue de tenir compte de la numérotation des articles dans la loi nouvelle.

Le texte de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Articles 3 à 7

Sans observation.

Article 8

Au vu de la redondance avec la troisième phrase de l'article 7, paragraphe 2, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la proposition de la commission parlementaire de faire abstraction de la troisième phrase dans le texte de l'article 8, sujette à suppression.

Article 9

La commission entend faire de la possibilité d'organiser conjointement pour deux ou plusieurs communes les réunions d'information prescrites dans le cadre de l'élaboration d'un plan sectoriel directeur une obligation. Aux yeux du Conseil d'Etat, cette rigueur formelle n'est pas cohérente avec la façon imprécise de la mettre en œuvre. En plus, d'éventuelles divergences politiques entre communes voisines pour exécuter cette obligation plaident contre l'initiative laissée en la matière à la commune la plus diligente. Le Conseil d'Etat estime qu'en pratique il pourrait être renoncé à toute prescription formelle, alors que le ministre compétent pourrait de sa propre initiative inviter deux ou plusieurs communes à s'associer avec lui pour organiser les réunions en question.

Dans la mesure où la commission parlementaire entendrait persister dans l'approche préconisée, il serait indiqué de transférer l'initiative de la commune au ministre et d'écrire:

> « Dans les trente jours qui suivent le dépôt public du projet de plan, le ministre détermine les communes pour lesquelles une ou plusieurs réunions conjointes [ou bien: communes] sont organisées; dans ce cas, il fixe les date, heure et lieu de la réunion. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune. »

Article 10

La précision rédactionnelle consistant dans l'ajout de l'adjectif « sectoriel » derrière les termes « plan directeur » à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Article 11

Sans observation, sauf le rappel du Conseil d'Etat qu'il aurait préféré de voir associer dans une forme ou une autre les communes territorialement concernées par un plan d'occupation du sol à l'élaboration du projet de plan afférent.

Article 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'Etat note que le souci de limiter le nombre des réunions d'information est moins présent dans l'article sous examen que dans l'article 9. Cette différence tient sans doute à l'étendue territoriale en principe sensiblement moins importante d'un plan d'occupation du sol que celle d'un plan directeur sectoriel.

Il constate encore que la commission parlementaire estime que la procédure de consultation du public prévue en relation avec l'élaboration d'un plan d'occupation du sol peut être menée à bonne fin dans un délai de trois mois, délai qu'il avait jugé insuffisant dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012.

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

Article 14

Il serait plus élégant d'écrire dans la première phrase « Les plans … sont déclarés obligatoires … et publiés au Mémorial ».

Le texte ne soulève pas d'autre observation.

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

Le Conseil d'Etat se permet d'attirer l'attention de la Chambre des députés sur une redondance qui subsiste entre le paragraphe 2 de l'article sous examen et la deuxième phrase de son paragraphe 3. En présence de la disposition formant le paragraphe 2, il suffit du libellé suivant pour ce qui est de la deuxième phrase du paragraphe 3:

« Copie de la décision est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. »

Article 19

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec la nouvelle approche adoptée par la commission parlementaire en matière d'adaptation des instruments de l'aménagement local aux plans directeurs sectoriels, qui tiennent largement compte de ses observations antérieures.

Il apprécie particulièrement la distinction nette qu'il est prévu de faire entre les prescriptions des plans directeurs sectoriels dont l'effet contraignant oblige les communes à y adapter leurs plans et projets d'aménagement général et particulier dans les conditions de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et les recommandations que les communes ne sont tenues de prendre en considération que dans la mesure où elles n'entendent pas s'en écarter de manière motivée.

Il tient cependant à attirer l'attention de la Chambre des députés sur plusieurs risques liés à l'application pratique des dispositions en projet.

En premier lieu, il sera important qu'en vue de garantir la cohérence souhaitée entre les plans directeurs sectoriels et les instruments légaux de l'aménagement communal, les plans directeurs sectoriels aient le même degré de précision que les plans d'aménagement général et particulier des communes, du moins en ce qui concerne leurs « prescriptions ». Par ailleurs, il échet de rappeler qu'en vertu de l'article 9, paragraphe 6 de la loi en projet, les plans directeurs sectoriels n'ont pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constituent des actes administratifs autonomes qui sont déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal, qui apparaît dès lors comme un acte administratif séparé du plan à déclarer obligatoire. Dans la mesure où lesdits plans comportent des « prescriptions » (c.-à-d. des éléments à caractère obligatoire) et des recommandations (c.-à-d. des éléments à prendre en considération par les communes à moins « de s'en écarter de manière motivée »), il semble de bon aloi de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant.

En deuxième lieu, il est rappelé que les communes seront tenues de se conformer aux plans directeurs sectoriels tant en ce qui concerne leur plan d'aménagement général que leurs plans d'aménagement particulier. Nombre de plans d'aménagement particulier ont entre-temps été approuvés sur base de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans que ces plans aient déjà été mis en exécution par les promoteurs. Or, l'article 19 sous examen impose, en vertu de son paragraphe 7, une obligation de « *standstill* » empêchant toute modification de la destination des terrains et des constructions qui serait contraire aux prescriptions du plan directeur sectoriel dont le projet vient d'être déposé dans les communes territorialement concernées. C'est dire que pour avancer, les plans d'aménagement particulier non conformes au projet de plan directeur sectoriel devront être adaptés selon les procédures de modification prévues. En effet, s'agissant d'un acte administratif à caractère normatif, le plan d'aménagement particulier, même dûment approuvé, ne crée en principe pas de droits acquis au bénéfice des promoteurs et maîtres de l'ouvrage. Selon la jurisprudence administrative, la mutabilité des plans d'aménagement communaux fait partie de l'essence de ces actes et conduit dès lors à refuser l'existence de droits acquis au profit des intéressés, à condition pourtant que les changements apportés à l'acte réglementaire en question résultent « de considérations d'ordre urbanistique et politique pertinents répondant à une finalité d'intérêt général » et « [opérés] suivant une procédure prévue par la loi comportant la participation de tous les

intéressés » (TA 7 mars 2001 -12233- , confirmé par CA 20 décembre 2001 – 13291C- et jurisprudence constante). Dans ces conditions, ce n'est que sous l'effet de l'autorisation de bâtir, décision administrative individuelle, que peuvent naître des droits acquis au profit des intéressés potentiels.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat se demande si le simple renvoi au rythme légal prévu par l'article 9, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour aligner les plans d'aménagement communaux aux exigences des plans directeurs sectoriels suffit pour éviter en toute circonstance des cas de rigueur. Tel pourrait en effet être le cas si par exemple à quelques mois de l'aboutissement d'une procédure de modification d'un plan d'aménagement général la nécessité s'imposerait d'adapter ce plan à un nouveau plan directeur sectoriel. Est-il opportun de refaire dans ces conditions l'intégralité de la procédure pour tenir compte de la nouvelle donne de l'aménagement du territoire? Ou n'y aurait-il pas intérêt à prévoir un délai supplémentaire pour permettre à la commune de faire aboutir la modification entamée de son plan d'aménagement général, tout en limitant ce délai par exemple à un an ou deux? Le Conseil d'Etat laisse à la Chambre des députés de juger de l'opportunité de compléter, le cas échant, le texte en projet par une disposition afférente.

Sur le plan rédactionnel, il serait plus élégant d'écrire dans la deuxième phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 7 « Cette interdiction est levée si … ».

Article 20

Le Conseil d'Etat approuve la simplification du cadre légal proposée par la commission parlementaire à l'endroit de l'article sous examen, qui consiste à appliquer la législation de droit commun en matière d'expropriation également dans le cadre légal de l'aménagement du territoire.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat donne la préférence aux formulations suivantes:

Au paragraphe 1er, il propose d'écrire: « L'Etat et les communes territorialement compétentes sont autorisés … ».

Au paragraphe 2, il conviendrait d'écrire que « L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions … », et le mot « respectivement » serait à remplacer par « et ».

Article 21

Sans observation, sauf que dans la lignée des propositions rédactionnelles relatives à l'article 20 le Conseil d'Etat propose d'écrire « … et des communes territorialement compétentes … ».

Article 22

Sans observation.

Article 23

Sauf à écrire « dix ans », cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 24

Sans observation.

Article 25

Par rapport à la proposition de texte du Conseil d'Etat formulée dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le libellé actuellement retenu par la commission parlementaire comporte trois modifications, dont les deux premières méritent d'être soumises à une analyse critique.

Conformément à son avis précité, le Conseil d'Etat rappelle que nonobstant l'usage du terme « orientation » le programme directeur comporte des effets contraignants, alors qu'en vertu de l'article 7 de la loi en projet les communes ont l'obligation de concevoir leurs plans d'aménagement général et particulier en conformité avec les orientations du programme directeur. En omettant toute référence au programme directeur dans l'article sous examen, le législateur renonce à sanctionner sur le plan pénal des inobservations en la matière.

Contrairement à l'interprétation que le Conseil d'Etat avait souhaité donner dans son avis du 25 septembre 2012 aux amendements parlementaires du 20 juin 2012 (cf. amendement n° 28), la commission parlementaire a opté pour une extension explicite au bourgmestre, autorité administrative compétente pour l'autorisation visée, de l'application de la sanction pénale pour autorisation ou exécution de travaux non conformes aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol.

Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit là d'une option politique qu'il se dispense de commenter.

La troisième modification à connotation technique ne donne pas lieu à observation.

Article 26

Sans observation.

Articles 27 et 28 (27 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose conformément aux usages de la légistique formelle de réserver un seul article à l'ensemble des dispositions modificatives concernant une loi déterminée.

Aussi échet-il de regrouper les deux modifications sous examen sous un seul article libellé comme suit:

« **Art. 27.** (1) Un nouvel article 12*bis* est inséré avec la teneur suivante dans la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique:

« Art. 12*bis*. … »

(2) L'article 17 de la loi précitée du 15 mars 1979 est remplacé par le texte suivant:

« Art. 17. … » »

Quant au fond, les modifications prévues ne donnent pas lieu à observation.

Article 29 (28 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 30 à 34 (29 selon le Conseil d'Etat)

L'observation d'ordre légistique concernant les articles 27 et 28 vaut également pour les articles sous examen. Il y a lieu d'écrire pour l'article 29 selon le Conseil d'Etat:

« **Art. 29.** (1) L'alinéa 1er de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

« (1) On … »

(2) L'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« Avant de … »

(3) Un nouvel article 18*bis* est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

« Art. 18*bis*. Mise en concordance … »

(4) L'avant-dernier alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

« Avant de statuer … »

(5) Un nouvel article 30*bis* est inséré avec la teneur suivante dans la loi précitée du 19 juillet 2004:

« Art. 30*bis*. Mise en concordance … » »

Quant à la modification visée par l'article 30 (paragraphe 1er de l'article 29 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat donne l'avantage à un libellé distinguant plus clairement l'effet des différents instruments légaux de l'aménagement du territoire sur les instruments légaux de l'aménagement communal. Il propose d'écrire:

« (1) On entend … . Cette organisation … reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire; elle reprend les prescriptions et, le cas échéant, les recommandations des plans directeurs sectoriels; elle tient compte des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du … concernant l'aménagement du territoire. »

Les articles 31 à 34 (paragraphes 2 à 5 de l'article 29 selon le Conseil d'Etat) ne donnent pas lieu à observation.

Article 35 (30 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 36 (31 selon le Conseil d'Etat)

Cet article comporte les dispositions transitoires utiles au maintien en vigueur des instruments de l'aménagement du territoire adoptés sous le régime de la loi du 21 mai 1999 à abroger en vertu de l'article 35 (30 selon le Conseil d'Etat), voire celle antérieurement en vigueur du 20 mars 1974 ayant porté le même intitulé.

Le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation quant au fond. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de remplacer à deux reprises le terme « existent » par « sont en vigueur ». Par ailleurs, les termes « restent en vigueur » qui figurent *in fine* de la première phrase du paragraphe 1er sous examen sont à remplacer par « continuent à produire leurs effets ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs évoquent l'hypothèse des modifications des plans d'occupation du sol à côté de celle visant les plans d'occupation du sol. A son avis, le plan d'occupation du sol s'applique dans la forme telle que celle-ci résulte du plan originaire, le cas échéant, modifié dans la suite. Dans ces conditions, il échet d'écrire:

> « … les plans d'occupation du sol, le cas échéant, modifiés, qui produisent leurs effets au moment … »

Il estime encore que dans l'intérêt tant de la sécurité juridique que de la simplification des procédures à respecter il y aurait intérêt à procéder à brève échéance à une modification des deux plans d'occupation du sol actuellement en vigueur « Aéroport et environs » et « Campus scolaire Tossebierg », déjà mentionnés dans son avis du 16 septembre 2011 (doc. parl. *n° 6124*[8]), de sorte à y rendre applicable le cadre légal en projet dans les meilleurs délais possibles.

Article 37 (32 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer l'intitulé du chapitre XI par le libellé « Chapitre XI - Intitulé abrégé ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 mars 2013.

| | |
|---|---|
| Le Secrétaire général, | Le Président, |
| s. Marc Besch | s. Victor Gillen |