

Projet de loi

modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2014)

Par dépêche du 6 juin 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État 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, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État le 29 juillet 2014 et celui de la Chambre des métiers le 24 septembre 2014.

La lettre de saisine du 6 juin 2014 fait encore état de la consultation des autres chambres professionnelles, du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et du Syvicol. Or, au moment de l'adoption du présent avis aucune de ces prises de position n'est encore parvenue au Conseil d'État.

Par dépêche du 6 octobre 2014, le Conseil d'État a été saisi d'amendements gouvernementaux qui se présentent en fait comme un nouveau texte coordonné du projet de loi lui soumis le 6 juin 2014, intégrant les changements rédactionnels que le Gouvernement entend apporter à sa copie initiale et qui sont rehaussés par un large spectre de diverses couleurs.

Le Conseil d'État s'est vu communiquer les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce, par dépêches respectivement du 27 octobre 2014 et du 7 novembre 2014, au sujet des amendements que le Gouvernement a apportés au projet de loi le 6 octobre 2014.

Les amendements que le Conseil d'État sera obligé de filtrer à la lumière d'une forme de présentation à laquelle il n'était pas habitué jusqu'à présent ne sont pas autrement commentés. Le Gouvernement a toutefois pris soin de joindre au texte amendé du projet de loi un exposé des motifs et un commentaire des articles comportant un diorama multicolore de biffures et d'ajouts soulignés, voire reproduits sur fond jaune qui semble destiné à mettre en évidence les modifications apportées aux moutures initiales de l'exposé des motifs et du commentaire des articles figurant au dossier communiqué le 6 juin 2014.

Le Conseil d'État rappelle sa critique déjà formulée dans son avis complémentaire du 7 octobre 2014 à l'endroit des amendements

gouvernementaux apportés au projet de loi relatif au réseau national de pistes cyclables et à la promotion de la mobilité douce et abrogeant la loi du 6 juillet 1999, portant création de pistes cyclables (doc. parl. n° 6600⁴).

Suite à la demande afférente du président du Conseil d'État du 2 octobre 2014, une entrevue entre le ministre du Développement durable et des Infrastructures, le ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'État au Développement durable et des Infrastructures, d'une part, et la commission de travail du Conseil d'État en charge du dossier, d'autre part, a eu lieu le 13 octobre 2014.

Le Conseil d'État se permet encore de renvoyer au projet de loi dite « Omnibus » déposé le 14 juillet 2014 à la Chambre des députés (doc. parl. n° 6704) qui prévoit de modifier l'article 22 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et d'en abroger l'article 23. Il aurait préféré, dans l'intérêt d'une démarche cohérente en matière de mise à jour de la législation sur l'aménagement du territoire, que les modifications en cause fussent intégrées dans le projet de loi sous avis.

En vue de l'examen du projet de loi en question, le Conseil d'État se fondera sur le texte coordonné qui lui a été transmis le 7 octobre 2014 et qui fait fonction d'amendements gouvernementaux.

Considérations générales

Le projet de loi tel qu'amendé par le Gouvernement prévoit de modifier les articles 19, 25 et 31 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Le fait que la modification d'une loi s'est avérée nécessaire moins d'un an après son adoption par la Chambre des députés, et la décision du Gouvernement de revoir sa copie par des amendements qu'il a introduits lui-même à un moment où le texte initial n'a pas encore fait l'objet de l'avis du Conseil d'État, ou qu'il a été examiné par la commission parlementaire compétente, témoignent des hésitations des instances gouvernementales et administratives en charge de l'aménagement du territoire et des insécurités juridiques probablement inhérentes à la matière qui sont apparues depuis l'initiative politique de lancer en juin 2014 la procédure d'adoption parallèlement pour quatre projets de plans directeurs sectoriels, intitulés « Logement », « Paysages », « Transports » et « Zones d'activités économiques ».

Enfin, il ne faut pas se cacher que les tourments juridiques affectant la matière de l'aménagement du territoire se trouvent aggravés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, dans son arrêt 101/13 du 4 octobre 2013¹, a considéré qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels doit être assimilé à une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution², même si la Cour a admis que ledit article

¹ Cour constitutionnelle, arrêt 101/13 du 4 octobre 2013 (Mém. A N° 182 du 14 octobre 2013).

² Constitution, article 16 : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. »

constitutionnel « n'entrave en rien le droit des pouvoirs publics d'instaurer des servitudes d'urbanisme dans un but d'utilité publique ... les propriétaires touchés peuvent en revanche, ... faire valoir un droit à indemnisation ... ».

*

Si, du vœu du juge constitutionnel, les servitudes imposées par l'aménagement du territoire national et local sont considérées comme des expropriations du moment que les attributs de propriété des terrains et immeubles concernés se trouvent privés d'un de leurs aspects essentiels, ces servitudes relèvent dorénavant des matières que la Constitution a réservées à la loi formelle. Dans cet ordre d'idées, « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi », qui ne peut confier au pouvoir réglementaire le soin de régler les éléments moins essentiels que sous réserve que la fin, les conditions et les modalités aient été fixées dans la loi même³.

S'y greffe une deuxième question que soulève la loi précitée du 30 juillet 2013 et que les auteurs du projet de loi amendé sous examen n'ont pas abordée. Il s'agit en effet de savoir si le plan directeur sectoriel tel que prévu par les articles 8 et suivants de la loi précitée du 30 juillet 2013 peut se présenter sous la forme d'un acte gouvernemental, déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, sans enfreindre les exigences de l'article 16 de la Constitution, chaque fois qu'il comporte des servitudes pour les propriétés privées, contraignantes au point d'en changer les attributs de propriété sur un point essentiel. La même question est de mise pour les éléments obligatoires d'un projet de plan directeur sectoriel qui interdisent à partir du dépôt du projet « tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortative ainsi que tous les travaux généralement quelconques », si ces interventions s'avèrent contraires aux exigences du plan directeur sectoriel en projet. À noter que le refus prévu par le législateur de conférer un droit à indemnité dans pareille situation doit, à la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, à son tour être considérée comme contraire aux exigences de l'article 16 de la Constitution qui prévoit expressément le droit à une juste indemnité selon des modalités à établir dans la loi formelle ; c'est dès lors à bon escient que cette disposition est vouée à la suppression selon la loi en projet sous examen. Le Conseil d'État relève au passage qu'il serait indiqué de reprendre également sur le métier l'article 22 de la loi précitée du 30 juillet 2013 dans l'optique d'une prise en compte appropriée de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle. La même question se pose d'ailleurs dans des termes similaires pour le cadre légal prévu pour les plans d'occupation du sol.

Le Conseil d'État se permet en troisième lieu de rappeler son deuxième avis complémentaire du 12 mars 2013 (doc. parl. n° 6124¹⁴) relatif au projet de loi, qui est devenue la loi précitée du 30 juillet 2013. En effet, selon la lecture qu'il fait de l'article 19 de cette loi, il a estimé que le plan directeur sectoriel doit se présenter sous forme d'un acte administratif

³ Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A N° 217 du 13 décembre 2013).

distinct du règlement grand-ducal par lequel le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire.⁴

Or, au regard de la récente jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il faut se demander si un acte administratif posé en exécution de la loi par le Gouvernement, et non pas par le Grand-Duc, seule instance compétente pour exécuter les lois en vertu des articles 32(3) de la Constitution, peut imposer les servitudes dont question à l'article 19, paragraphe 7 de la loi précitée du 30 juillet 2013, alors qu'aux termes de cette jurisprudence celles parmi les servitudes qui sont synonymes de restrictions incisives à la jouissance de la propriété ne sont possibles que « dans les cas et de la manière établis par la loi ».

Au demeurant, la conformité à la Constitution de la disposition de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 prévoyant que le plan directeur sectoriel, acte réglementaire créant dès son dépôt à l'état de projet des obligations, dont en particulier celles de l'article 19, paragraphe 7, n'est pas donnée puisque l'acte réglementaire en question est pris par le Gouvernement en conseil, alors même que la Constitution réserve exclusivement à la compétence du pouvoir réglementaire du Grand-Duc l'exécution des lois. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à l'arrêt 01/98⁵, dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que l'article 36 (et *a fortiori* l'article 32(3)) de la Constitution s'oppose(nt) à ce qu'« une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc ».

*

Se pose par ailleurs la question sur la manière de concevoir et de régler la cohabitation entre un plan directeur sectoriel, à l'état de projet ou fraîchement déclaré obligatoire, d'une part, et les dispositions non conformes des plans communaux d'aménagement général ou particulier, d'autre part.

Sans préjudice des considérations qui précèdent au sujet de la conformité des actes administratifs prévus par la loi pour initier la procédure d'adoption d'un plan directeur sectoriel, il est constant en la matière que les dispositions d'un plan directeur sectoriel sont contraignantes pour les communes en ce qu'elles obligent celles-ci à s'y conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Ce constat vaut tant pour les éléments du plan directeur sectoriel qualifiés de « prescriptions » que, en principe, pour les éléments qualifiés de « recommandations ». D'une part, les prescriptions sont des dispositions contraignantes, auxquelles les communes sont obligées de se « conformer

⁴ Concernant l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013, le Conseil d'État avait retenu dans son deuxième avis complémentaire du 12 mars 2013 : « ... 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 » (= éléments à caractère obligatoire) et des recommandations (= 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. » (doc. parl. n° 6124¹⁴)

⁵ Cour constitutionnelle, arrêt 01/98 du 6 mars 1998 (Mém. A N° 19 du 18 mars 1998).

au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier ». D'autre part, les recommandations du plan directeur sectoriel obligent également les communes en ce que celles-ci « doivent les prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier ». Les communes ont tout au plus la faculté de s'en écarter à condition de motiver ces écarts (et de faire accepter ces écarts par l'autorité d'approbation).

Sous l'empire de la loi actuelle, les communes territorialement concernées par un (projet de) plan directeur sectoriel sont tenues de procéder selon les modalités prévues à cet effet par l'article 19, paragraphe 5 de la loi précitée du 30 juillet 2013 à l'alignement de leurs plans d'aménagement général aux prescriptions du plan directeur sectoriel. Elles disposent à ces fins du délai prévu à l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.⁶

Les auteurs du projet de loi amendé entendent modifier l'approche actuelle en prévoyant que « Le plan ou projet de plan directeur sectoriel peut moduler et différer dans le temps l'entrée en vigueur et les effets des différentes prescriptions », tout en ignorant par ailleurs l'effet en principe également contraignant du volet « recommandations » de ces plans.

Le principe même de l'alignement obligatoire des plans d'aménagement des communes aux plans directeurs sectoriels de l'État ne saurait pas être mis en cause en raison de l'essence supérieure des objectifs nationaux en matière d'aménagement du territoire par rapport aux options locales prises en la matière par les communes en ce qui concerne l'aménagement local.

Reste la question de savoir si cet alignement peut s'opérer immédiatement et de plein droit, dès le dépôt du projet de plan directeur sectoriel, nonobstant la subsistance matérielle dans les plans d'aménagement particulier des communes de dispositions non conformes à l'instrument étatique en projet nouvellement initié.

Dans l'hypothèse où le législateur optera pour l'applicabilité immédiate du projet de plan directeur sectoriel et la modification concomitante de plein droit des parties concernées des plans communaux d'aménagement général ou particulier qui s'avèrent non conformes, les dispositions communales abrogées ou modifiées continueront de coexister matériellement dans lesdits plans locaux. Est-ce que dans pareille hypothèse les communes et surtout les petites communes en milieu rural disposeront de la compétence juridique et du savoir technique suffisants pour interpréter correctement le prescrit juridique effectivement applicable ? La crainte de s'exposer à des recours juridictionnels et à des annulations de leurs décisions par le juge administratif n'empêchera-t-elle pas mainte autorité communale de délivrer les autorisations requises en matière d'aménagement local au détriment de la promotion des projets nécessaires aux besoins du développement économique et du logement ? Un premier préalable pour

⁶ « Tous les six ans au moins, le conseil communal décide par une délibération dûment motivée sur base d'un rapport présenté par le collège des bourgmestre et échevins suite à un examen approfondi de la situation existante par une personne qualifiée au sens de la présente loi, si le plan d'aménagement général sera soumis ou non à une mise à jour. Cette délibération est soumise à l'approbation du ministre. »

résoudre les difficultés en perspective ne devrait-il pas consister à concevoir la planification étatique à l'échelle retenue pour les plans d'aménagement général dans le but de faciliter la comparabilité des instruments de planification étatiques et communaux ?⁷

Le Conseil d'État pressent les difficultés auxquelles se heurterait une interprétation des exigences normatives effectivement applicables à tel cas de figure concret, si celle-ci serait confiée communément aux autorités étatiques et communales. Au regard d'une connaissance insuffisante des circonstances concrètes de la mise en œuvre de la planification communale et du défaut de personnel ayant la formation professionnelle requise en nombre suffisant, il en serait de même d'une approche consacrant la compétence des seules autorités étatiques pour décider de la norme étatique ou communale applicable, approche qui de surcroît risquerait de se heurter au principe de l'autonomie communale. Dans ces conditions, la seule solution pratiquement concevable consiste dans l'attribution aux autorités communales du pouvoir d'analyser si les normes étatiques doivent primer ou si les normes communales continuent à s'appliquer. Cette conclusion amène le Conseil d'État à privilégier une solution limitant au strict minimum les questions d'interprétation que les autorités communales seront tenues de trancher et réduisant par là leur responsabilité dans le cas d'une erreur d'interprétation constatée par le juge administratif. Aussi le Conseil d'État se prononce-t-il contre toute contrainte normative qui s'avèrerait impraticable. Il se demande s'il ne faudrait dès lors pas limiter les effets du plan directeur sectoriel en projet sur la planification de l'aménagement local à une obligation de *standstill*, en ce sens que les communes pourront continuer, pendant la période de finalisation des projets de plan directeur sectoriel et avant leur prise d'effet définitive, à exécuter leurs plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. Elles pourront de même modifier à leur gré les instruments en question, à condition d'éviter tout changement qui n'aurait pas pour objet d'agir dans le sens de la convergence des instruments de planification locaux avec les exigences étatiques en projet.

Quant au délai à fixer à ces fins, le Conseil d'État se doit d'insister sur une durée assurant que les communes disposeront de façon effective du temps requis pour mettre leurs plans d'aménagement en conformité avec les exigences des instruments normatifs étatiques. En tout état de cause, le Conseil d'État marque ses plus vives réticences face aux intentions des auteurs du projet de loi amendé de renforcer davantage les contraintes pour les décideurs locaux, en modulant les délais et conditions de mise en vigueur des exigences d'un plan directeur sectoriel dès avant son adoption formelle.

C'est dès lors sous la réserve expresse d'une due prise en considération des aspects juridiques analysés ci-avant que le Conseil d'État procède à l'examen du texte amendé du projet de loi sous avis.

⁷ Question déjà mise en exergue par le Conseil d'État dans son avis du 16 septembre 2011 (voir : article 17) relatif au projet de loi qui est devenu la loi précitée du 30 juillet 2013 (doc. parl. n° 6124⁸), dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012 (voir : amendement 21) relatif au même projet de loi (doc. parl. n° 6124¹²) ainsi que dans son deuxième avis complémentaire y relatif du 12 mars 2013 (voir article 19) (doc. parl. n° 6124¹⁴).

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 que l'article sous examen a pour objet de modifier à différents égards traite, aux termes de l'intitulé du chapitre V dont il représente le contenu, des effets du plan d'occupation du sol et du plan directeur sectoriel.

Les modifications projetées n'affectent pas la portée des plans d'occupation du sol dont question au paragraphe 1^{er}.

Les auteurs du projet de loi prévoient par contre plusieurs changements des paragraphes traitant plus particulièrement des plans directeurs sectoriels. À cet égard, le Conseil d'État rappelle qu'en ce qui concerne le caractère contraignant de ces plans, il ne suffit pas de viser les seules prescriptions, alors que les recommandations ont elles aussi un effet obligatoire pour les communes, sauf l'hypothèse où une commune « fait droit de la faculté légale de s'en écarter de manière motivée ». Il demande dès lors que le texte sous avis tienne dûment compte de cette donnée. Dans ces conditions, il convient de déterminer la portée des recommandations au même titre que celle des prescriptions (cf. paragraphes 3 et 4 du texte actuel de l'article 19), avant d'évoquer la façon dont le plan directeur sectoriel est censé s'imposer dans le temps aux instruments de planification communaux (cf. troisième phrase ajoutée aux termes du projet de loi amendé au paragraphe 3 de l'article 19).

Concernant plus particulièrement les modifications qu'il est prévu d'apporter au paragraphe 3, le commentaire joint aux amendements par les auteurs met en évidence l'intention quant à la façon d'appliquer graduellement, au rythme de phases de finalisation successives, le projet de plan directeur sectoriel aux plans communaux d'aménagement général et particulier en vue d'en primer les dispositions. Il résulte dudit commentaire que certaines parties du plan directeur sectoriel s'appliqueraient avec effet obligatoire dès le dépôt du projet.

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales du présent avis pour rappeler que le projet de plan directeur sectoriel ne saurait revêtir une quelconque portée contraignante par l'effet de son dépôt dans les communes, intervenu sur simple décision du Gouvernement en conseil. En effet, en vertu de la jurisprudence citée de la Cour constitutionnelle il n'est pas permis à la loi de charger de son exécution une autorité autre que le Grand-Duc, qui se trouve investi de cette compétence en vertu des articles 36 et 32(3) de la Constitution. Dans la mesure où la décision gouvernementale de dépôt confère à l'instrument déposé un effet contraignant, général et abstrait, elle doit être interprétée comme acte administratif d'exécution de la loi à portée réglementaire et s'avère dès lors non conforme aux dispositions précitées de la Constitution.

Par ailleurs, dans la mesure où le projet de plan ou plan directeur sectoriel a pour conséquence d'entraîner des changements substantiels des attributs de propriété, les servitudes imposées de la façon par l'effet dudit projet ou plan sont assimilées à une expropriation et ne sauraient s'appliquer que sous réserve que les fins, les conditions et les modalités afférentes soient

fixées dans la loi formelle, conformément à l'article 32(3) de la Constitution, précité. S'y ajoute que la réserve légale telle que déterminée à l'article 16 de la Constitution, apparaît comme bien plus restrictive en ce qu'il y est disposé qu'il appartient à la loi formelle d'établir les cas dans lesquels et la manière selon laquelle l'expropriation peut intervenir.

Le Conseil d'État se voit dès lors obligé de s'opposer formellement à la nouvelle version lui soumise de l'article 19 modifié de la loi précitée du 30 juillet 2013, alors que la loi ne saurait confier ses mesures d'exécution qu'au Grand-Duc seul, sous réserve de déterminer elle-même les fins, les conditions et les modalités à respecter par le ou les règlements grand-ducaux à intervenir, chaque fois que le plan directeur sectoriel comporte des servitudes assimilées à une expropriation selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et sous condition d'établir les cas où pareilles servitudes peuvent être prévues.

Quant au nouveau libellé du paragraphe 5, le Conseil d'État réitère sa mise en garde contre une définition trop restrictive du délai accordé aux communes pour adapter leurs plans d'aménagement général aux exigences d'un plan directeur sectoriel fraîchement entré en vigueur. Il note encore que le texte sous examen omet de considérer les recommandations qu'un tel plan peut comporter et qui s'imposent aux communes pour autant que celles-ci ne décident pas de façon motivée de ne pas en tenir compte. Il faut d'ailleurs se demander à cet égard si une commune ne serait pas autorisée à écarter (de façon motivée) l'ensemble des recommandations lors de l'adoption de ses instruments de planification aux exigences d'un nouveau plan directeur sectoriel.

Dans la mesure où la Chambre des députés sera d'accord avec la façon de régler la coexistence desdits instruments de planification avec les exigences d'un nouveau plan directeur sectoriel dans le sens évoqué ci-avant, le Conseil d'État estime que la définition de la mise en conformité, qui ajoute à la complexité des dispositions légales que les communes devront désormais respecter plutôt que d'aider celles-ci à résoudre les difficultés mises en exergue ci-avant, s'avèrera superfétatoire et pourra être abandonnée.

Au paragraphe 6, les auteurs entendent remplacer la sanction actuelle qui s'applique lorsqu'une commune n'aura pas assuré dans le délai imparti la mise en conformité de ses plans d'aménagement général et particulier aux exigences d'un nouveau plan directeur sectoriel. Le texte actuel dispose qu'à l'échéance dudit délai la partie « prescriptions » du plan directeur sectoriel modifiera de plein droit les éléments non conformes des projets et plans d'aménagement général et particulier de la commune défaillante. Les dispositions en projet prévoient un allègement de la sanction actuelle en ce qu'elles sont censées interdire aux communes, qui ne se seront pas conformées, de modifier leur projet ou plan d'aménagement général ou d'élaborer tout nouveau projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » jusqu'à la mise en conformité des instruments de planification communaux au nouveau plan directeur sectoriel.

Le Conseil d'État se doit de relever le libellé malencontreux de la nouvelle version du paragraphe 6 qui, prise à la lettre, interdit les modifications du plan d'aménagement général nécessaires pour rendre celui-

ci conforme aux exigences du plan directeur sectoriel. Il note en plus que l'interdiction faite de la façon aux communes d'exécuter leurs obligations légales qui se dégagent tant de la prérogative que leur accorde la Constitution de gérer leurs intérêts propres, que des exigences que leur impose la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement des communes et le développement urbain, s'avère contraire au principe de l'autonomie communale, en empêchant les communes d'assumer leurs responsabilités qui résultent de cette autonomie.⁸ Dans ces conditions, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au nouveau texte prévu. Il note en plus que se pose encore la question d'une prise en compte appropriée des recommandations du plan directeur sectoriel.

Sur un plan purement formel il échet de viser le « paragraphe 5 » plutôt que le « paragraphe précédent ».

La nouvelle version du paragraphe 7 soulève une nouvelle fois la question de la portée des servitudes en matière d'interdiction de morcellement des terrains pendant la procédure de finalisation du projet de plan directeur sectoriel. Selon le Conseil d'État, il s'agit d'un changement substantiel des attributs de propriété des terrains en cause assimilant les servitudes en question à une expropriation et faisant dès lors considérer la disposition comme relevant des matières réservées à la loi. Dans ces conditions, il ne se verrait pas à même d'accorder au projet de loi la dispense du second vote constitutionnel, si les dispositions en cause n'étaient pas revues dans l'optique précitée.

Quant à la modification du paragraphe 8, le Conseil d'État se demande quel a pu être l'intérêt de l'insertion d'un nouvel article 18*bis* dans la loi précitée du 19 juillet 2004 par la loi du 30 juillet 2013, si la commune doit appliquer la procédure ordinaire de l'article 8 plutôt que celle alléguée de l'article 18*bis* dans l'hypothèse où elle est obligée de conformer à un plan directeur sectoriel son plan d'aménagement général dans les conditions reprises sous ce paragraphe.

Le paragraphe 9 est censé être ajouté à l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il reprend sous une forme modifiée l'alinéa 2 du paragraphe 7 de l'actuelle version dudit article 19 qui interdit la délivrance de toute autorisation de construire qui ne serait pas conforme aux prescriptions d'un projet ou plan directeur sectoriel. Les auteurs du projet de loi sous examen prévoient de modifier cette interdiction en la limitant aux autorisations de construire non conformes « aux prescriptions directement applicables du plan ou projet de plan directeur sectoriel » et tout en exceptant de cette interdiction les autorisations à délivrer en exécution d'un plan d'aménagement particulier approuvé avant le dépôt du projet de plan directeur sectoriel ou sur base d'une demande introduite avant le jour de ce dépôt.

Le libellé de ce nouveau paragraphe soulève une fois de plus les questions mises en exergue dans le cadre des considérations générales du présent avis.

⁸ Cour constitutionnelle, arrêt 111/14 du 20 juin 2014 (Mém. A N° 112 du 1^{er} juillet 2014).

Qu'en est-il de l'application des recommandations du plan directeur sectoriel en projet ? L'interdiction découlant du projet de plan directeur sectoriel en matière d'autorisations de construire ne doit-elle pas être considérée comme servitude affectant de façon substantielle les attributs de propriété des terrains constructibles au point de constituer une expropriation ne pouvant intervenir que dans les conditions de l'article 16 de la Constitution ? Qu'en est-il si, en cours de procédure d'adoption du projet de plan directeur sectoriel, les « prescriptions directement applicables » perdraient leur caractère d'applicabilité directe, seraient modifiées autrement ou viendraient tout simplement à être supprimées ?

Le Conseil d'État estime qu'au regard des imprécisions dont souffrent les dispositions du paragraphe sous examen, leur libellé se heurte aux exigences de sécurité juridique, notamment au regard des sanctions pénales prévues à l'article 25 de la loi précitée 30 juillet 2013, auxquelles tant les autorités communales que les particuliers sont en droit de prétendre. En attendant que les questions soulevées soient résolues, il ne lui est pas possible d'accorder la dispense du second vote constitutionnel à la loi en projet.

Sur le plan formel, le Conseil d'État demande d'ajouter après la phrase introductive des guillemets ouverts pour introduire le texte modifié de l'article 19 et d'ajouter en début de texte le numéro de cet article libellé comme suit : « **Art. 19.** » ; à la fin du texte modifié doivent être ajoutés des guillemets fermés.

Article 2

L'article sous examen a pour objet de modifier l'article 25 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Cet article comporte les sanctions pénales applicables en cas d'infractions commises à l'encontre de certaines dispositions légales en matière d'aménagement du territoire.

Les modifications se limitent aux deux premiers paragraphes, même si les auteurs du projet de loi ont prévu de reprendre l'intégralité des dispositions de l'article à modifier dans le texte de remplacement qu'ils proposent.

Les changements prévus sont motivés par l'intérêt de faire abstraction des incriminations pour non-observation des orientations et objectifs du programme directeur d'aménagement du territoire qui, de l'avis des auteurs, ne comporte pas de règles suffisamment précises pour appliquer des sanctions.

Même si, en vertu de l'article 7, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 30 juillet 2013, le programme directeur s'impose aux plans d'aménagement général et particulier des communes et comporte dès lors des exigences contraignantes, le Conseil d'État convient que le libellé des orientations et des objectifs du plan directeur ne répond pas aux critères de précision requis, corollaire du principe constitutionnel de légalité des incriminations, pour permettre l'application de sanctions pénales.

Aussi marque-t-il son accord avec les suppressions prévues.

Il saisit toutefois l'occasion de la modification projetée pour rappeler que les recommandations d'un plan directeur sectoriel ont un effet contraignant au même titre que les prescriptions d'un tel plan, chaque fois qu'une commune n'a pas décidé de s'en écarter de façon motivée. Dans ces conditions, l'article 25 devrait également viser les recommandations en faisant état de la réserve susmentionnée qui se dégage de l'article 19, paragraphe 4 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Sur un plan purement formel, il serait plus élégant de recourir à la forme de l'indicatif présent au paragraphe 5.

Article 3

L'observation du Conseil d'État formulée *in fine* à l'endroit de l'article 1^{er} vaut au même titre pour l'article sous examen.

Les auteurs entendent préciser les dispositions transitoires de l'article 31 de la loi précitée du 30 juillet 2013 qui confirment la validité des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol entrés en vigueur sous l'égide de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, d'une part, et des plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement du territoire, d'autre part, pour autant que ces plans sont restés en vigueur au-delà de la prise d'effet de la loi du 30 juillet 2013.

La précision apportée au texte consiste à disposer formellement que la modification ou l'abrogation de ces instruments doit intervenir sur base des conditions et modalités légales actuellement en vigueur.

Tout en marquant son accord quant au fond avec la modification prévue, le Conseil d'État propose de rédiger comme suit l'article 3 sous examen :

« **Art. 3.** Le paragraphe 1^{er} de l'article 31 de la loi précitée du 30 juillet 2013 est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Si les plans directeurs sectoriels, les plans d'occupation du sol et les plans d'aménagement visés à l'alinéa 1^{er} sont modifiés ou abrogés, la modification ou l'abrogation des plans directeurs sectoriels a lieu dans les conditions et selon les modalités de l'article 10, et la modification ou l'abrogation des plans d'occupation du sol et des plans d'aménagement dans les conditions et selon les modalités de l'article 15. » »

Article 4

Aux termes des amendements que le Gouvernement a apportés le 7 octobre 2014 au projet de loi dont il avait saisi le Conseil d'État le 6 juin 2014, il est prévu d'ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article 31 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Aux termes de cet article, les dispositions censées nouvellement faire l'objet des paragraphes 3 et 9 de l'article 19 de la même loi entreraient rétroactivement en vigueur au 27 juin 2014, date à laquelle le Gouvernement a déposé les projets des quatre plans directeurs sectoriels dont question dans les considérations introductives du présent avis.

Le Conseil d'État relève au passage que les auteurs des amendements gouvernementaux indiquent le 27 juin 2014 comme jour de dépôt effectif desdits plans sectoriels, contrairement au président du Tribunal administratif qui, dans son ordonnance N° 35048 du 17 septembre 2014, retient à cet effet le 25 juin 2014.

Le commentaire destiné à justifier cet ajout s'avère plutôt laconique en invoquant, sans autre précision, un souci de sécurité et de prévisibilité juridique pour motiver cet effet rétroactif.

Le Conseil d'État n'est nullement persuadé de la pertinence de cet argument, alors que ce sont précisément la sécurité juridique et la confiance légitime qui s'opposent en principe à l'effet rétroactif des dispositions normatives. Le principe de non-rétroactivité tolère tout au plus des exceptions, lorsque la mesure nouvelle tient de manière plus favorable compte des intérêts des administrés concernés et qu'il serait dès lors injuste d'en priver les concernés dont la situation juridique remonte au régime juridique antérieur.

Dans le cas sous examen, des situations juridiques se sont créées sous l'effet du dépôt des quatre projets de plan directeur sectoriel déposés en application des dispositions légales actuellement en vigueur. Nonobstant les problèmes de conformité constitutionnelle dont les dispositions légales en question risquent d'être entachées, la situation juridique générée par le dépôt des quatre projets, intervenu sous le régime légal actuellement en vigueur, est susceptible d'affecter en bien ou en mal la situation patrimoniale des personnes dont les propriétés sont concernées.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de relever que, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, voire d'anéantir les effets d'un jugement ou arrêt définitif et exécutoire.⁹ Vu que la rétroactivité projetée ne restera pas sans effet sur le dénouement des procès en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification et portant sur la matière légale de l'aménagement du territoire, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'insertion du nouveau paragraphe 3 à l'article 31 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 novembre 2014

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen

⁹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts Anagnostopoulos et autres c/ Grèce du 7 novembre 2000, Saint-Adam et Millot c/ France du 2 mai 2006, Sud Parisienne de Construction c/ France du 11 février 2010, M.C. c/ Italie du 3 septembre 2013.