Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(21 juin 2016)

Par dépêche du 18 janvier 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État les amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Les amendements au projet de loi étaient accompagnés d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 24 février 2016. Les avis de la Chambre de commerce et du Conseil de la concurrence ont été communiqués par dépêche du 15 mars 2016 ; ceux de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 26 avril 2016.

Considérations générales

Suite à l'avis n° 50.683 du Conseil d'État du 18 novembre 2014, les amendements sous rubrique modifient sur certains points le projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 6694).¹ À l'exposé des motifs des amendements gouvernementaux, il est précisé que le lancement de la procédure des plans directeurs sectoriels est prévu pour fin 2016, « soit vraisemblablement avant que n'entre en vigueur la prochaine loi concernant l'aménagement du territoire (mise en procédure prévue pour février/mars 2016) ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État note d'abord qu'il n'a pas encore été saisi pour avis d'un tel projet de loi. Ensuite, il y a lieu de conclure de cette remarque que les auteurs sont en train de préparer une réforme plus globale et incisive de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, ce

¹ Le Conseil d'État rappelle que la loi en projet dite « Omnibus » (doc. parl. n° 6704) entend apporter d'autres modifications à la loi précitée du 30 juillet 2013.

qui laisse entrevoir que, dans l'esprit des auteurs, les amendements sous rubrique n'ont qu'un caractère provisoire.

Devant cette toile de fond, le Conseil d'État se doit pourtant de mettre en garde devant l'introduction d'une nouvelle législation affectant les procédures d'élaboration des différents instruments de l'aménagement du territoire, tant que des instruments de l'espèce se trouvent en procédure d'adoption régie par la loi antérieure. Il pourrait en résulter, plus particulièrement, des ambivalences liées à la problématique des conflits de lois dans le temps, préjudiciables, le cas échéant, aux exigences de la sécurité juridique. Une nouvelle loi aura, par ailleurs, des répercussions plus ou moins directes sur les plans directeurs sectoriels mis en vigueur selon les dispositions de la loi que les auteurs entendent modifier par le biais des amendements sous avis. Voilà pourquoi, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus opportun de mettre en vigueur la nouvelle législation en expectative, avant toute mise en procédure des plans directeurs sectoriels, au lieu de procéder pour la circonstance à une modification intérimaire de la base légale existante.

En amont de son examen des amendements lui soumis pour avis, le Conseil d'État tient à rappeler les questions et remarques principales formulées dans son avis précité. Ainsi, il a précisé dans la suite de l'arrêt 101/13 du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle que « 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 ». Il a conclu non seulement que l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, mais aussi que « le refus prévu par le législateur de conférer un droit à indemnité dans pareille situation doit (...) être considéré comme contraire aux exigences de l'article 16 de la Constitution ».

Aussi, le Conseil d'État, en se basant sur l'article 32(3) de la Constitution, s'est-il opposé formellement à ce qu'un acte administratif distinct du règlement grand-ducal puisse déclarer obligatoire un plan directeur sectoriel. Au regard de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État a conclu qu'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 de l'article 32(3) de la Constitution, ne peut pas imposer des servitudes « qui sont synonymes de restrictions incisives à la jouissance de la propriété et [qui] ne sont possibles que « dans les cas et de la manière établis par la loi » ».

En outre, le Conseil d'État a thématiquement dans son avis précité le caractère contraignant non seulement des prescriptions, mais également des recommandations faisant partie des plans directeurs sectoriels, une problématique que les amendements sous examen n'ont d'ailleurs pas abordée. Ainsi, le Conseil d'État a remarqué que le projet de loi « 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 ». Aussi, le Conseil d'État s'est-il interrogé sur la question de savoir « 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 ». Voilà pourquoi, il a demandé « de déterminer la portée des recommandations au même titre que celle des prescriptions ».

En ce qui concerne plus particulièrement les dispositions « *standstill* », le Conseil d'État note que les amendements sous rubrique entendent les supprimer tant pour les plans d'occupation du sol que pour les plans directeurs sectoriels. Il reste alors la question de la coexistence d'un plan directeur sectoriel déclaré obligatoire en vertu de l'article 9, paragraphe 6, de la loi précitée du 30 juillet 2013 et des dispositions des plans d'aménagement général (ci-après « PAG ») ou particulier (ci-après « PAP ») des communes qui ne sont pas conformes au plan directeur sectoriel.

L'amendement relatif au paragraphe 5 de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 dispose que les communes concernées doivent adapter leurs plans ou projets de PAG ou PAP aux prescriptions d'un plan directeur sectoriel endéans « le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2, de la loi modifiée du 10 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ». Après ce délai de six ans, les prescriptions modifient de plein droit les plans ou projets de PAG ou PAP.

Deux constats s'imposent dans ce contexte : premièrement, les dispositions des plans sectoriels produiront des effets différés dans le temps en fonction de la mise en conformité des PAG des communes concernées. Deuxièmement, en abrogeant le paragraphe 7, qui, dans la version actuelle de la loi, dispose qu'« aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan » et vu le paragraphe 5 de l'article 19 dans sa version amendée, il s'ensuit logiquement qu'une autorisation de construire peut, respectivement doit, être délivrée, même si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan sectoriel, jusqu'au moment où les communes ont adapté leurs plans ou projets de PAG ou PAP. Étant donné que le plan directeur sectoriel, déclaré obligatoire, ne produira ses effets qu'après la mise en conformité des plans ou projets de PAG ou PAP, il y a donc un risque réel que les dispositions des plans directeurs sectoriels ne deviennent *de facto* inapplicables au cours de la période entre leur mise en procédure et la mise en conformité des PAG.

Ainsi, les amendements sous rubrique feraient en sorte que dans le cadre d'un plan directeur sectoriel déclaré obligatoire et qui pour une même prescription affecte le territoire de deux communes, en prévoyant par exemple la réservation de couloirs pour des projets d'infrastructures ferroviaires ou routières, la première commune concernée mettrait son PAG en conformité avec ces prescriptions avant la deuxième commune, tandis que la deuxième commune devrait être amenée à autoriser, en amont de la mise en conformité de son PAG, la construction d'une bâtisse dans le couloir que le plan directeur sectoriel veut justement réserver pour des projets d'infrastructures ferroviaires ou routières. Cet exemple montre que non seulement le PAG de la première commune serait directement affecté par une décision de la deuxième commune, mais aussi que l'exécution du plan directeur sectoriel serait dans ces conditions pour le moins très difficile, sinon impossible dans la forme sous laquelle il a été

déclaré obligatoire, le seul moyen pour le rendre applicable étant alors la procédure d'expropriation.

En conclusion, le Conseil d'État est d'avis que les conséquences juridiques de l'approche choisie par les auteurs risquent de devenir inextricables, de façon à limiter la portée juridique des plans directeurs sectoriels et de les priver tôt ou tard de toute substance. Ces questions, tout comme les points que le Conseil d'État a soulevés dans son avis précité du 18 novembre 2014 et qui n'ont pas été abordés par les auteurs, mériteraient une réponse avant de continuer la procédure législative.

Pour l'ensemble des problèmes soulevés ci-avant, le Conseil d'État recommande de procéder à une refonte globale de la loi sur l'aménagement du territoire au lieu de procéder à une réforme partielle et provisoire de la loi. Ce n'est que sous cette réserve expresse que le Conseil d'État avise les amendements sous revue.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} abroge l'article 16 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Les auteurs entendent éliminer les effets « *standstill* » pour les plans d'occupation du sol. En effet, l'article 16 précité disposait, entre autres, qu'« à partir du jour où le projet d'un plan d'occupation du sol est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan ».

Toutefois, le Conseil d'État constate que l'article 18 de la loi précitée du 30 juillet 2013 ne semble pas concerné par les modifications proposées par les auteurs. Cet article renvoie non seulement à l'article 16 que les auteurs entendent abroger, mais dispose aussi qu'« au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier ou à compléter un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 13, paragraphe 2, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 16, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité ».

Ainsi, l'article 18 fait que tout au long de la procédure d'établissement, de modification ou de complétion d'un plan d'occupation du sol, les servitudes que les auteurs entendent abroger par le biais de la suppression de l'article 16 resteraient en place. Il s'ensuit que l'abrogation de l'article 16 de la loi précitée du 30 juillet 2013 conduira à une incohérence de texte, source d'insécurité juridique, à laquelle le Conseil d'État doit s'opposer formellement. Dès lors, si

les auteurs projettent d'abroger l'article 16, il y a lieu de modifier concomitamment les dispositions de l'article 18.

Article 2

L'article 2 entend apporter des modifications à l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 qui traite des effets des plans d'occupation du sol et des plans directeurs sectoriels.

Pour ce qui est des plans d'occupation du sol, le paragraphe 1^{er} de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 qui dispose que les plans d'occupation du sol « modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes », reste inchangé.

En ce qui concerne les plans directeurs sectoriels, les auteurs proposent d'abroger d'abord le paragraphe 7 de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013, afin d'éliminer les effets « *standstill* » et, pour les paragraphes 2 à 6, de revenir à la version de la loi actuellement en vigueur. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses remarques formulées aux considérations générales, peut marquer son accord avec cette disposition.

Article 3

L'article 3 abroge l'article 25 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

L'article 4 propose de compléter l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 30 juillet 2013 qui précise que les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, continuent à produire leurs effets tout comme les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement du territoire. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.²

Observations d'ordre légistique

La présentation des amendements gouvernementaux sous examen diffère de la présentation usuelle. En effet, peu importe qu'ils concernent un projet de loi ou un projet de règlement grand-ducal, les amendements gouvernementaux sont à présenter, premièrement, en évoquant chaque amendement pris individuellement et, deuxièmement, en indiquant les endroits exacts du projet de loi amendé où les textes des amendements auront leur place.

² Cf. aussi l'avis du Conseil d'État du 25 novembre 2014 sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le plan d'aménagement partiel portant création de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays arrêté par le Conseil de Gouvernement en date du 4 août 1978 et déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 25 août 1978 (N° CE : 50.711).

Au-delà de ces exigences, les amendements suivent les mêmes principes de fond et de forme que les modifications aux textes existants, sauf que les amendements ne sont pas à reprendre sous des articles propres.

Dans les libellés nouvellement proposés par les auteurs, il convient par ailleurs d'écrire aux amendements 2 et 4 « alinéa 1^{er} » au lieu de « alinéa 1 » et « alinéa 1er ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes