

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

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(20 février 2017)

Par dépêche du 7 décembre 2017, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du développement durable lors de sa réunion du 20 novembre 2017.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements et d'un texte coordonné du projet de loi qui fait apparaître les amendements parlementaires en caractères soulignés et en gras et les propositions de texte du Conseil d'État, que la commission parlementaire compétente a faites siennes, en caractères soulignés.

Examen des amendements

Amendement 1

Le nouveau point 12° de l'article 1^{er} de la loi en projet et le nouveau point 18° veulent répondre à une opposition formelle du Conseil d'État par rapport à l'ancien point 17° qui entendait « éviter l'éparpillement de zones d'activités économiques communales et prévoir le reclassement de zones d'activités communales ». Selon les explications de la commission parlementaire, « les plans directeurs sectoriels ne provoquent pas de reclassements de terrains qui sont d'ores et déjà viabilisés » et les principes des droits légitimes et de la légitime confiance ne sont pas en cause.

La commission parlementaire explique qu'en somme le nouveau point 18°, mais selon la lecture du Conseil d'État, également le nouveau point 12°, ont « pour objet d'éviter le développement tentaculaire de zones d'activités économiques communales dans des localités de taille modeste ». Or, étant donné qu'il ne ressort pas clairement du libellé du point 12° dans quelles situations le choix des communes peut être restreint, le Conseil d'État demande de reformuler le nouveau point 12° tout en s'inspirant du nouveau point 18° qui précise *in fine* les cas qui, selon le Conseil d'État,

devraient également être invoqués dans le contexte du nouveau point 12°. Ainsi, par analogie au point 18°, le nouveau point 12° est à libeller de la manière suivante :

« 12° restreindre, en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère, la possibilité des communes de désigner ou de procéder à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et affectées principalement ou accessoirement aux activités économiques, que ce soit au niveau national, régional ou communal ; ».

Le point 14° détermine certaines conditions nécessaires à la désignation et à l'extension de zones commerciales admettant des activités de commerce dont la surface de vente est « supérieure à 2.000 m² par immeuble bâti », tandis que le point 15° entend préciser les mêmes conditions pour des activités de commerce dont la surface de vente est « comprise entre 2 000 m² et 10 000 m² par immeuble bâti ». Or, la disposition du point 14° qui vise des surfaces commerciales supérieures à 2 000 m² serait dans ce cas également applicable aux surfaces commerciales visées au point 15°, voire aux points 16° et 17°. Laquelle de ces dispositions serait alors applicable ? Quelle en serait la différence de résultat ? Est-il nécessaire de distinguer entre tant de cas de figure si les éléments déterminants, à savoir les « modes d'utilisation du sol » et les autres conditions fixées aux points 14° et 15°, sont les mêmes ?

En outre, les points 14° et 15° entendent déterminer les « modes d'utilisation du sol » et préciser les « conditions d'accessibilité, de centralité, de localisation et d'appartenance à une classe » d'activité économique et ce pour des surfaces commerciales supérieures à 2 000 m² : Pourquoi, les auteurs omettent-ils, au point 16°, la formulation précitée et quelle est la raison pour laquelle ils utilisent sans autre précision les termes « conditions relatives à l'admission d'activités de commerce » ? Le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, son opposition formelle formulée dans son avis complémentaire par rapport au point 16° fondée sur l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, qui érige les restrictions à la liberté de commerce en matière réservée à la loi. En effet, le Conseil d'État se demande de quelles conditions d'admission il s'agit en l'occurrence. De plus, il s'interroge sur la nécessité de maintenir le nouveau point 17° concernant les « modes d'utilisation du sol » pour des surfaces commerciales supérieures à 10 000 m², alors que le point 14° vise notamment les conditions d'accessibilité, de centralité, de localisation et d'appartenance à une classe d'activité économique de ces surfaces commerciales.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux points 14° à 17°, tels qu'issus des amendements, pour des raisons d'incohérence de texte et partant d'insécurité juridique et, en ce qui concerne plus particulièrement le point 16°, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle précitée à laquelle les amendements ne fournissent pas de réponse valable. Par ailleurs, le Conseil d'État est à se demander s'il ne serait pas plus opportun de supprimer les points 15° à 17°, étant donné que le point 14° couvre les cas de figure développés aux points suivants en déterminant les conditions pour les surfaces commerciales « supérieures à 2 000 m² ».

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'État demande de reformuler les points 13°, 15° et 17°. En effet, la phrase « l'aménagement du territoire participe (...) à la mise en œuvre de mesures destinées à (...) déterminer les modes d'utilisation du sol destinés à accueillir des activités de commerce » est incompréhensible. Ce ne sont pas les « modes d'utilisation » qui peuvent accueillir des « activités de commerce », mais plutôt les terrains. Il suggère dès lors d'écrire :

« déterminer le mode d'utilisation du sol des terrains destinés à accueillir des activités de commerce (...) ».

En ce qui concerne plus particulièrement le nouveau point 18°, le Conseil d'État propose d'écrire « reclasser les zones d'activités économiques communales » au lieu de « prévoir le reclassement ». De plus, il suggère d'insérer ce point derrière le nouveau point 12°.

Les autres modifications proposées par la commission parlementaire n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

La commission parlementaire a décidé de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 9. Le Conseil d'État peut donc lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'amendement 8 dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017. Il n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 4 à 6

Sans observation.

Amendement 7

L'amendement 7 porte sur l'ancien article 21. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport au texte proposé. Il note que la commission parlementaire a supprimé le terme « exceptionnellement » à l'endroit du nouvel article 20 ; aussi, peut-il lever son opposition formelle formulée dans son avis complémentaire précité dans le cadre de l'amendement 15.

Amendement 8

Le Conseil d'État prend acte de ce que la commission parlementaire a supprimé l'alinéa 2 du paragraphe 2 du nouvel article 21 (ancien article 22, paragraphe 2) portant sur la modification du schéma directeur d'un POS. Voilà pourquoi il est en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'amendement 15 de son avis complémentaire précité.

Amendements 9 et 10

Sans observation.

Amendement 11

L'amendement 11 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond. Au paragraphe 6 du nouvel article 31, il n'y a cependant pas lieu de remplacer l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans son ensemble, mais uniquement le pénultième alinéa dudit article. Le Conseil d'État demande de redresser cette erreur rédactionnelle et d'écrire :

« Le pénultième alinéa de l'article 30 de la loi précitée du 19 juillet 2004 (...) ».

Amendement 12

La commission parlementaire explique que l'amendement 12 est devenu nécessaire en raison de la jurisprudence de la Cour administrative du 13 juillet 2017 relative au PAG de la commune de Fischbach¹. En l'occurrence, se pose la question de savoir si le Gouvernement peut mettre en procédure des PDS en l'absence d'un programme directeur élaboré dans les conditions prévues par la loi en projet.

Le Conseil d'État rappelle que la commission parlementaire a décidé de ne pas vouloir donner de caractère normatif au programme directeur. Selon le commentaire de l'amendement 5 de la commission parlementaire (doc. parl. 7065⁴), le programme directeur est à considérer comme un « instrument politique et stratégique qui oriente tant les démarches et les décisions du Gouvernement, que celles des pouvoirs locaux. S'il n'a pas de valeur juridique contraignante, il n'en demeure pas moins un catalogue de directives édictées dans un but d'intérêt général (notamment urbanistique) ». Voilà pourquoi, l'article 8 de la loi en projet précise que le programme directeur « est rendu opérationnel (...) par les plans directeurs sectoriels ou par les plans d'occupation du sol ».

Il s'ensuit qu'un programme directeur doit exister en amont d'un PDS ou POS. La commission parlementaire par le biais de l'amendement sous rubrique propose de se référer au programme directeur d'aménagement approuvé par décision du Gouvernement en conseil du 27 mars 2003 et publié au Mémorial le 25 juillet 2003 et qui donc arrêterait « les orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures du Gouvernement à prendre dans le cadre des objectifs de l'article 1^{er} de la présente loi ». Ce programme directeur a été élaboré sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 qui fut abrogée par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Le programme directeur de 2003 pallie donc transitoirement l'absence d'un programme directeur qui reste à élaborer, conformément aux dispositions de la loi en projet sous rubrique. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie d'abord à l'arrêt précité de la Cour administrative qui avait souligné que « compte tenu de l'évolution tous azimuts d'une croissance continue de la population résidente et de toutes les conséquences s'en dégageant sur la toile de fond de mouvements de concentrations au niveau

¹ Cour adm., arrêts du 13 juillet 2017, nos 38895C, 39293C et 39294C.

des communes à travers des projets de fusions successivement entamés, les conclusions du PDAT datant de 2003 risqueraient devoir être analysées, dans une mesure assez large, comme étant peu « *up to date* ». Elles ne sauraient dès lors servir à l'autorité de tutelle, au-delà du rôle résiduel lui revenant face à l'autonomie communale qui est de principe, pour refuser d'approuver une délibération communale portant adoption d'un PAG dans le contexte actuel donné. ».

Ne voulant pas davantage commenter le choix politique des auteurs devant la toile de fond de cet arrêt de la Cour administrative, le Conseil d'État demande néanmoins de préciser le paragraphe 1^{er} de l'article 33 sous rubrique en disant clairement que le programme directeur de 2003 est à considérer comme programme directeur au sens des articles 5, 8 et 31 de la loi en projet jusqu'à l'adoption d'un nouveau programme directeur conformément aux dispositions de la loi en projet.

En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 5 du nouvel article 33, le Conseil d'État estime non seulement qu'il ne s'agit pas d'une disposition « transitoire », mais surtout que cette disposition est superfétatoire, étant donné que le nouvel article 16, paragraphe 2, alinéa 2, précise que « l'existence préalable d'un plan directeur sectoriel n'est pas obligatoire à l'élaboration et à l'entrée en vigueur d'un plan d'occupation du sol ». De plus, l'article 1^{er}, paragraphe 2, laisse le choix d'utiliser ou bien l'instrument du PDS ou bien celui du POS pour mettre en œuvre les mesures y prévues. Dès lors, le Conseil d'État demande de supprimer le paragraphe sous rubrique.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

Les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 2 000 m² » ou « 1 : 2 500 ».

Intitulé

Le Conseil d'État rappelle que lorsqu'un acte est cité dans un intitulé, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il convient d'écrire au point 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 ».

Amendement 1

À l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 14°, il convient de souligner que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, ici encore indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par ailleurs, lorsqu'un règlement européen a fait l'objet d'une modification, il est de mise d'indiquer, après l'intitulé de celui-ci, le numéro de référence de l'acte modificatif en cause. Cependant, lorsqu'un règlement européen a subi plusieurs modifications, il y a lieu de noter qu'il n'est fait mention que de sa dernière modification. Partant, il convient de citer le règlement dont question de la manière suivante :

« règlement (CE) n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 70/2012 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2012 relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route ».

Il y a lieu d'ajouter que la référence à une loi, une directive ou un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il s'est référé. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] », « directive XXXX/YY/UE précitée » ou « règlement (UE) n° XX/YYYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, le terme « précité » est à insérer après le numéro du règlement européen n° 1893/2006 dont l'intitulé complet a déjà été mentionné.

Amendement 4

À l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), il faut écrire « loi précitée du 25 février 1979 ».

Amendement 7

À l'article 20, paragraphe 4, il faut écrire « à l'article 11, paragraphe 2, point 9° » en insérant un exposant « ° » à la suite du numéro.

Amendement 11

À l'article 31, paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer les termes « L'alinéa » par « Le paragraphe ».

Amendement 12

À l'article 33, paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

De plus, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 février 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes