

Projet de loi

portant modification de la du 17 avril 2018 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 route ;**
- 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.**

Avis du Conseil d'État

(17 novembre 2020)

Par dépêche du 31 juillet 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 et 28 octobre 2020. Les avis des autres chambres professionnelles et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous revue a pour objet de modifier plusieurs dispositions de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, ceci suite aux avis n^{os} 53.497, 53.502, 53.503 et 53.504 du Conseil d'État du 12 mai 2020 concernant les règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels « paysages », « logement », « transports » et « zones d'activités économiques ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à modifier les points 10°, 14° et 15° de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018, énumérant les mesures de mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire.

Les auteurs de la loi en projet entendent supprimer le point 10° qui inclut « [la reconversion] des friches industrielles pour les besoins en matière de logements, d'activités économiques et de services publics » dans la liste des mesures énumérées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018, au motif que ce point « relève davantage de considérations stratégiques que juridiques ». Même si le Conseil d'État ne comprend pas la nécessité de supprimer la disposition sous revue, la modification n'appelle pas d'observation quant au fond.

Les auteurs proposent de d'ajouter aux mesures de mise en œuvre des points 14° et 15°, en plus de la définition de nouveaux terrains destinés à la création de logements, le maintien du classement antérieur de terrains en zone constructible. Selon le commentaire de l'article, cet ajout vise à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 53.502 selon lesquelles les zones définies au plan directeur sectoriel « logement » couvrent des zones déjà catégorisées comme constructibles par les plans d'aménagement généraux existants. Ainsi, aux yeux des auteurs, les plans directeurs sectoriels en projet, qui englobent des zones déjà catégorisées, se trouveraient donc être conformes aux objectifs de la loi, cette dernière ne visant plus seulement la désignation « active » de terrains constructibles, mais aussi le maintien de la désignation des terrains existants.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que le Conseil d'État n'avait pas critiqué le défaut de conformité du règlement grand-ducal approuvant le plan directeur sectoriel « logement » par rapport aux objectifs de la loi, mais avait simplement relevé un décalage entre les mesures énoncées à l'exposé des motifs et leur mise en œuvre concrète.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 2, et des articles 11 et 20 de la loi précitée du 17 avril 2018 couvrent à suffisance les cas visés par les auteurs. Voilà pourquoi le Conseil d'État demande de faire abstraction de la modification proposée par les auteurs à l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 14° et 15°.

Article 2

L'article sous examen vise à modifier l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 2018 afin d'y préciser que le plan directeur sectoriel « constitue un instrument d'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement ». Selon les auteurs, un tel ajout aurait pour effet de consacrer le caractère autonome du plan directeur sectoriel par rapport au programme directeur de l'aménagement du territoire. Or, l'ajout, dans sa teneur proposée, ne fait que répéter la première phrase de l'article 1^{er}, paragraphe 2, ou encore de l'article 9, paragraphe 1^{er}, qui énonce déjà que « [l]e plan directeur sectoriel est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal ». La modification proposée est donc, au vu de son caractère redondant, superfétatoire et dès lors à omettre.

Article 3

L'article sous examen vise à modifier l'article 11, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018.

Le point 1° prévoit, tout d'abord, de modifier le point 6°, en y supprimant la référence aux installations linéaires, puisqu'elles se trouvent spécifiquement régies par un point *6bis*° nouveau.

Les points 2° et 3° visent à compléter le paragraphe 2 précité par deux points *6bis*° et *6ter*°, qui permettent au plan directeur sectoriel de soumettre les constructions linéaires à des conditions ou de les interdire, et de définir les constructions autorisées et les possibilités d'agrandissement ainsi que les conditions d'érection et d'agrandissement de certaines décharges.

L'objectif, selon les auteurs, est de « fournir une base légale aux prescriptions ayant trait aux installations linéaires au sein de la zone verte des zones vertes interurbaines (ZVI) et des zones de préservation des grands ensembles paysagers (GEP) du plan directeur sectoriel "paysages" (PSP) » et « aux prescriptions relatives aux constructions (nouvelles et existantes), forages et décharges au sein des coupures vertes du PSP ».

Ces modifications font suite aux observations émises par le Conseil d'État dans son avis n° 53.497 du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages ». Elles clarifient que les différentes dispositions visant à régir les installations linéaires et constructions prévues au plan directeur sectoriel « paysages » seront prises en exécution de la loi précitée du 17 avril 2018, et non pas en exécution de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le Conseil d'État peut s'accommoder de ce choix des auteurs. Il demande néanmoins aux auteurs de supprimer, aux nouveaux points *6bis*° et *6ter*°, la partie de phrase « au niveau d'une partie déterminée du territoire national », un plan directeur sectoriel se référant par définition à une partie déterminée du territoire national. Concernant le point *6bis*°, le Conseil d'État exige que soit supprimé le terme « certaines » et demande aux auteurs d'écrire « [...] la construction d'installations linéaires [...] », sinon de déterminer avec précision les types de construction d'installations linéaires visées. Au point *6ter*°, la partie de phrase « définir [...] les constructions autorisées » n'est pas claire : s'agit-il de constructions « autorisables » ou de constructions « autorisées » ? Dans ce dernier cas, il y a lieu de se demander en vertu de quelle loi ces constructions ont été « autorisées ». S'agit-il de « constructions » ou de « types de construction » ? Par ailleurs, le Conseil d'État ne comprend pas ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « l'importance des possibilités d'agrandissement ». Enfin, les termes « certaines constructions et décharges » sont à omettre, sinon à préciser. Vu ce qui précède, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, que soient précisés les libellés des nouveaux points *6bis*° et *6ter*° sous revue.

Au point 4°, les auteurs entendent modifier le point 9° du paragraphe 2 précité afin d'y remplacer le renvoi erroné aux « points 20° et 21° » par un renvoi aux « points 14° et 15° ». Ils entendent également préciser qu'une surface brute d'au moins 30 pour cent d'un plan d'aménagement particulier « destinée au logement » est à dédier à la réalisation de logements à coût modéré et de logements locatifs visés aux articles 27 à *30ter* de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette modification fait suite aux observations émises par le Conseil d'État dans son avis n° 53.502 du 12 mai 2020 sur le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement », qui avait relevé que, dans sa teneur actuelle, la loi appliquait le pourcentage à la surface construite brute, sans

autre indication, et qu'il appartenait à la loi seulement et non à un règlement grand-ducal de préciser l'interprétation des termes désignant la surface construite brute. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

L'article sous examen vise à modifier l'article 20 de la loi précitée du 17 avril 2018, en ajoutant à son paragraphe 1^{er} deux nouveaux alinéas. Ainsi, le nouvel alinéa 3 dispose que les autorisations visées aux articles 6, 7, 8, 10, et 12 de la loi précitée du 18 juillet 2018 doivent être conformes aux prescriptions du plan directeur sectoriel dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal le rendant obligatoire, la délivrance d'autorisations contraires se trouvant interdite.

Le nouvel article 20, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, première phrase, de la loi en projet sous avis indique que les autorisations délivrées avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire « sont exemptées de cette interdiction ». L'alinéa 4 nouveau, deuxième phrase, concerne la prolongation des autorisations visées aux articles 6, 7, 8, 10, et 12 de la loi précitée du 18 juillet 2018 et accordées avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan directeur sectoriel obligatoire.

Par ailleurs, l'article sous examen entend opérer à l'article 20, paragraphe 4, de la loi précitée du 17 avril 2018 des corrections de renvoi identiques à celles à effectuer au sein de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, de la même loi.

Ces modifications proposées par les auteurs font suite à l'avis n° 53.497 du Conseil d'État et n'appellent pas d'observation.

Article 5

L'article sous examen vise à modifier l'article 26 de la loi précitée du 17 avril 2018.

Il complète, à l'alinéa 1^{er}, la liste des personnes avec lesquelles le ministre, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, peut conclure des conventions de coopération territoriale État-communes, en y incluant la possibilité de conclure une telle convention avec une seule commune ou avec un syndicat pour l'aménagement et la gestion d'un parc naturel.

Il entend ajouter un alinéa 3 prévoyant explicitement que ces conventions peuvent avoir pour objet d'assurer une participation de l'État au « financement des démarches conventionnées ».

Or, l'alinéa 3 nouveau, en ce qu'il ne trace aucun cadre, ne correspond pas aux exigences résultant de cette matière réservée à la loi en vertu de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution. En effet, en l'occurrence la participation de l'État au financement n'est entourée d'aucun critère, faisant en sorte que le pouvoir exécutif est totalement libre de déterminer le montant de sa participation. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne l'intitulé de l'acte qu'il s'agit de modifier, il est renvoyé aux observations relatives à l'intitulé du projet de loi sous avis ci-dessous.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

En ce qui concerne les renvois aux points d'une subdivision, il est signalé que les chiffres sont à faire suivre d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3° ...).

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Par ailleurs, ces qualificatifs sont à rattacher directement aux chiffres en question.

Intitulé

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé de la loi en projet sous avis est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ».

Article 2

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Article 3

Au point 2°, le texte qu'il s'agit d'ajouter est à faire précéder d'un deux-points. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer un passage à la ligne. En outre, les termes « installations linéaires » sont à faire suivre d'un point-virgule. Par analogie, ces observations valent également pour le point 3°.

Article 5

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

En ce qui concerne l'article 26, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État suggère d'écrire « d'inciter les communes ».

Concernant l'article 26, alinéa 3, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi du terme « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 novembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu