

Objet: Amendements gouvernementaux au projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. (4269terZLY)

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures
(15 janvier 2016)*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Les nouveaux amendements gouvernementaux au projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 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 (ci-après la « Loi du 30 juillet 2013 ») ont pour objet de lever les insécurités juridiques identifiées par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 novembre 2014 relatif aux amendements gouvernementaux apportés au projet de loi n°6694 modifiant la Loi du 30 juillet 2013.

Dans sa version initiale, déposée le 26 mai 2014, le projet de loi n°6694 avait pour objet d'optimiser l'article 19 de la Loi du 30 juillet 2013 dans le but de veiller à ce que les communes agissent en pleine conformité avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels (ci-après les « PDS ») et de dépénaliser le non-respect des orientations du programme directeur d'aménagement du territoire¹ vu son caractère trop imprécis pour faire valoir des sanctions pénales. La Chambre de Commerce avait demandé dans son avis n°4269 du 16 juillet 2014² un texte plus précis et attiré l'attention des auteurs du projet de loi précité sur la confusion résultante des différents délais d'application et effets des prescriptions des PDS.

Par la suite, le projet de loi précité a fait l'objet d'une révision. Les amendements gouvernementaux du 6 octobre 2014 proposés dans le cadre de cette révision visaient notamment à introduire des dispositions afin de consolider la sécurité juridique concernant l'applicabilité des PDS. La Chambre de Commerce a rendu son avis n°4269bis en date du 21 octobre 2014³.

Cette première série d'amendements gouvernementaux a pourtant été suivie d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat datant du 18 novembre 2014. Il souligne notamment qu'un acte administratif, dans le cas présent les PDS, ne peut revêtir, conformément aux articles 36 et 32(3) de la Constitution, une force contraignante qu'à condition que la loi soit exécutée par le Grand-Duc. Le Conseil d'Etat émet, en outre, des doutes sur l'interdiction d'une modification quelconque (morcellement, construction, réparation ou autres travaux) des terrains au cours de la phase de finalisation du projet de PDS, qui, tout comme l'interdiction de délivrer certaines autorisations de construire, constitue

¹ Officiellement adopté par le Gouvernement en Conseil en date du 27 mars 2003, le programme directeur d'aménagement du territoire vise essentiellement à coordonner l'aménagement du territoire au niveau horizontal en intégrant les différentes politiques sectorielles, ainsi qu'au niveau vertical en faisant le lien entre les niveaux d'intervention national, régional et communal.

² http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4269ZLY_PL_Amenagement_du_territoire_16_07_2014.pdf.

³ http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4269bisZLY_PL_Amendements_amenagement_du_territoire_21_10_2014.pdf.

une forme d'expropriation à ses yeux. Finalement, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi n°6694 heurte le principe d'autonomie communale dans la mesure où l'article 19 (6), qui dispose qu' « à défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues au paragraphe précédent, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général ne peut être adopté et aucune nouvelle procédure d'un plan ou projet de plan d'aménagement « nouveau quartier » ne peut plus être entamée, jusqu'à la mise en conformité », empêche les communes d'exécuter leurs obligations légales.

Suite à l'opposition formelle précitée du Conseil d'Etat, le Gouvernement a décidé, lors de sa séance du 28 novembre 2014, de retirer les projets de PDS et de réviser en profondeur la Loi du 30 juillet 2013. Or, en attendant cette refonte globale, voire une nouvelle loi pour l'aménagement du territoire, il convient de lever les insécurités juridiques constatées par le Conseil d'Etat afin d'assurer un lancement sans heurt de la procédure des PDS vers la fin de l'année 2016.

A cette fin, la deuxième série d'amendements gouvernementaux sous avis vise notamment à supprimer, par le biais des articles 1 et 2, les dispositions dites « *standstill* », initialement prévues par le projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013.

Pour rappel, les dispositions « *standstill* » prévoient qu'une commune dont le plan ou projet de plan d'aménagement général s'avère incompatible avec les prescriptions d'un PDS doit le rendre conforme dans un délai de 4 ans, à partir du moment où le PDS est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. Si elle ne respecte pas ce délai, certaines autorisations de construction ne peuvent plus être délivrées et la commune concernée ne pourra ni entamer d'autres projets d'aménagement du territoire ni procéder à des modifications jusqu'à la mise en conformité.

Le Conseil d'Etat s'est, comme indiqué ci-dessus, opposé formellement à ces dispositions, jugeant non-conforme à la Constitution la force contraignante des PDS résultant de leur dépôt auprès des communes, sur simple décision du Conseil en gouvernement, et estimant que l'effet « *standstill* » constitue une certaine mesure d'expropriation.

Dans le souci d'éviter un blocage de projets, mais également en raison des problèmes soulevés par le Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce accueille favorablement la suppression voulue de l'effet « *standstill* ». Sont supprimés à cette fin l'article 16, ainsi que les paragraphes 7, 9 et une partie du paragraphe 6 de l'article 19, et par conséquent également l'article 25 relatif aux sanctions pénales applicables en cas d'inobservation des prescriptions d'un PDS ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis.

ZLY/DJI