

Objet: Projet de règlement grand-ducal arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de programme directeur d'aménagement du territoire. (4479ZLY)

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures
(24 juillet 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») est d'arrêter la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration d'un nouveau projet de programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le « PDAT »).

Pour rappel, le PDAT est l'instrument central de la politique luxembourgeoise d'aménagement du territoire. Il sert de « *cadre de référence globalement accepté pour l'établissement de l'ensemble des plans et projets complémentaires nécessaires à la promotion et à la mise en œuvre d'un développement durable du territoire* »¹.

L'importance du PDAT pour le développement spatial du Grand-Duché a d'ailleurs été renforcée par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (ci-après la « Loi ») qui exige que les plans d'aménagement généraux (ci-après les « PAG ») ainsi que les plans d'aménagement particuliers (ci-après les « PAP ») des communes soient conformes avec les orientations du PDAT². Or, il a également été constaté que les orientations du PDAT manquent parfois de clarté et qu'il y a lieu de faciliter la mise en œuvre de ses principes de planification au niveau régional et local³. La volonté de rendre plus efficace le PDAT est d'ailleurs affichée dans le Programme gouvernemental qui dispose que « *le programme directeur de 2003 et l'IVL seront évalués en vue d'une précision des orientations des objectifs de l'aménagement du territoire* »⁴.

La révision du PDAT doit en outre s'inscrire dans la refonte globale des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'aménagement du territoire, une conséquence notamment des incohérences juridiques constatées⁵ dans le projet de loi n°6694 modifiant la Loi qui visait à assurer que les communes agissent en pleine conformité avec les prescriptions des futurs plans directeurs sectoriels (ci-après les « PDS ») primaires « transports », « logement », « zones d'activités économiques » et « paysages », et du retrait de ces mêmes PDS en novembre 2014.

¹Source: Décision du Gouvernement en Conseil arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire.

²Source: Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, Chapitre II, Article 7 (1) <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2013/0160/a160.pdf>.

³Source: Ministère du Développement durable et des Infrastructures, <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/grands-dossiers/plans-sectoriels/etat-actuel/20150219-Rapport-sur-le-debat-de-consultation.pdf>.

⁴Source: Programme gouvernemental <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

⁵Source: Exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Sur toile de fond de la révision du PDAT, il a été prévu de constituer un nouveau groupe de travail dont la mission principale est d'élaborer un manuel pour la mise en conformité des PAG communaux avec le PDAT⁶.

La Chambre de Commerce estime qu'une approche cohérente représente un facteur indispensable pour maîtriser une matière aussi complexe et intégrative que l'aménagement du territoire. Étant donné que le PDAT est censé définir les « glissières de sécurité » stratégiques pour les PDS et la Loi, la Chambre de Commerce ne peut que saluer une révision générale du PDAT. La Chambre de Commerce tient surtout à souligner que le PDAT date de 2003, ses conditions de départ de 2001 étant largement dépassées, tant au niveau de la population que de l'emploi: la population a augmenté de 28% (de 439.500 en 2001 à 562.958 en 2015) et l'emploi salarié intérieur a progressé de 43% (de 262.600 en 2001 à 376.055 en 2015). Cette évolution importante doit être prise en compte dans les différents calculs du nouveau PDAT.

Selon des informations du département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, la révision est prévue d'être terminée pour la mi-2016⁷. La Chambre de Commerce souhaite avertir, à cet égard, sur les conséquences négatives d'un ajournement trop important de la refonte du texte législatif de la Loi et de la mise en œuvre des PDS. Au lieu de procéder à une refonte de la Loi pour la rendre compatible avec les PDS seulement après avoir retravaillé le PDAT, elle se prononce en faveur d'un travail en parallèle afin de ne pas retarder inutilement les procédures. La Chambre de Commerce considère que le texte qui a été proposé par les auteurs du projet de loi n°6694 modifiant la Loi, pour remplacer l'article 19, peut être modifié indépendamment du PDAT et des PDS, et elle estime que certains éléments importants prévus par les anciens PDS pourraient être mis en œuvre parallèlement.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'interroge sur la « force contraignante » du PDAT. Tandis que la Loi prévoit une obligation de conformité pour les PAG et PAP par rapport aux orientations du PDAT à l'article 7 (1) du chapitre II, les auteurs du projet de loi n°6994 modifiant la Loi avaient enlevé toute mention du PDAT dans le chapitre VIII portant sur les sanctions pénales, expliquant dans le commentaire des articles que « *ce dernier, écrit de manière plus littéraire que normative, ne dispose pas d'une précision suffisante pour faire valoir des sanctions pénales* »⁸. La Chambre de Commerce se pose, par conséquent, la question de savoir si le possible sanctionnement du non-respect des orientations du PDAT ne devrait être réintroduit, suite à la refonte prévue du PDAT dont l'objectif principal est de le rendre plus précis.

La Chambre de Commerce regrette en outre le manque d'informations sur les missions du groupe de travail en question. Alors que le rapport sur le débat de consultation du Ministère du Développement durable et des Infrastructures⁹ de février 2015 précise que la mission du nouveau groupe de travail sera d'élaborer un manuel qui prévoit des instructions pour la mise en conformité des PAG communaux avec le PDAT, le Projet ne contient aucune précision à cet égard. La Chambre de Commerce suggère par conséquent d'indiquer la mission du groupe de travail par un rajout à l'article 1^{er} du Projet. En outre, elle propose d'y préciser le lien entre le manuel et la refonte du PDAT.

⁶Source : Exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous avis.

⁷Informations recueillies auprès du département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures par la Chambre de Commerce.

⁸Source : Commentaire des articles du projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet concernant l'aménagement du territoire.

⁹Source : Ministère du Développement durable et des Infrastructures, <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/grands-dossiers/plans-sectoriels/etat-actuel/20150219-Rapport-sur-le-debat-de-consultation.pdf>.

Une revendication de longue date de la Chambre de Commerce concerne la composition des groupes de travail et des commissions de suivi dans le domaine de l'aménagement du territoire. Dans sa prise de position datant du 28 octobre 2014 relative aux projets de règlements grand-ducaux (1) déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » et (2) déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, la Chambre de Commerce avait regretté que la commission de suivi prévue par le PDS « zones d'activités économiques » était censée être composée exclusivement de représentants de l'administration publique¹⁰.

Selon la Chambre de Commerce, il aurait été préférable de mettre en place un organe consultatif plus représentatif dans l'objectif de donner lieu à un véritable échange entre les acteurs économiques, leurs représentants et l'Etat. Plus récemment, dans son avis sur le projet de règlement grand-ducal arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de plan directeur sectoriel « transports » datant du 21 avril 2015, elle a également souligné qu'il aurait été opportun de consulter un conseiller externe dont les recommandations pourraient servir de base pour l'élaboration et le peaufinement des politiques d'aménagement du territoire associées aux plans sectoriels¹¹.

La Chambre de Commerce se réjouit d'autant plus de lire à l'article 4 (5) du Projet que « *le groupe de travail ou les sous-groupes de travail peuvent enfin, si tel se révélait nécessaire, avoir recours à des experts externes désignés à cet effet par leurs présidents respectifs* ». Elle apprécie cette ouverture partielle aux conseillers non-étatiques et espère que cette volonté de faire valoir les opinions externes va inspirer le processus d'élaboration des PDS primaires.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique le cadre et les objectifs du Projet.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

ZLY/DJI

¹⁰Source: Chambre de Commerce

http://www.cc.lu/uploads/media/Plans_sectoriels_prise_position_Chambre_Commerce_MST_ZLY_28_10_2014.pdf.

¹¹Source: Chambre de Commerce http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4429ZLY_PRGD_GT_Transports_21_04_2015.pdf.