

**Objet : Projet de loi n°7065 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. (4719BRI)**

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures  
(26 septembre 2016)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

Le projet de loi n°7065 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 (ci-après le « Projet de loi sous avis ») a pour objet de procéder à une refonte de la loi sur l'aménagement du territoire. La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (ci-après « Loi du 30 juillet 2013 ») est quant à elle abrogée.

Le Projet de loi sous avis se propose d'introduire des définitions sous son premier chapitre, notamment du programme directeur d'aménagement du territoire<sup>1</sup> (PDAT) des plans directeurs sectoriels<sup>2</sup> (PDS) et des plans d'occupation du sol<sup>3</sup> (POS). Sont par ailleurs introduits de nouveaux concepts dans la législation relative à l'aménagement du territoire, tels que les servitudes « provisoires » et un nouveau « système d'indemnisation » en rapport avec les servitudes instituées en vertu du présent Projet de loi. Le Projet de loi vise, en outre, à harmoniser certaines procédures notamment à travers la simplification des procédures d'adoption des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d'occupation du sol (POS), d'une part, et la suppression de la distinction entre les notions de « prescription » et de « recommandation » qui avait été établie par la Loi du 30 juillet 2013, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Le Projet de loi sous avis définit le programme directeur comme « *programme politique arrêtant les orientations et objectifs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire et constituant le cadre de référence en la matière pour les actions, plans ou projets de plans ainsi que les programmes de l'Etat et les communes* ».

<sup>2</sup> Le Projet de loi sous avis définit le plan directeur sectoriel comme « *instrument de l'aménagement du territoire adopté par règlement grand-ducal, élaboré en vue de la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale en intégrant et précisant pour un ou plusieurs secteurs d'activités donnés les options nationales et en assurant la mise en balance d'intérêts du ou des secteurs d'activités donnés avec d'autres besoins en matière d'utilisation des sols et de l'espace* ».

<sup>3</sup> Le Projet de loi sous avis définit le plan d'occupation du sol comme « *instrument de l'aménagement du territoire, adopté par règlement grand-ducal, élaboré en vue de l'aménagement d'une surface délimitée à l'échelle locale ou intercommunale et précisant, le cas échéant, la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale* ».

## Contexte

Pour rappel, les plans directeurs sectoriels « logements », « transports », « paysages » et « zones d'activités économiques » sont des règlements d'exécution de la **Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire** et ont été présentés à la Chambre des députés le 21 mai 2014<sup>4</sup>.

Déposé le 26 mai 2014, le **projet de loi n°6694 modifiant la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire** (ci-après « Projet de loi n°6694 ») visait essentiellement à optimiser l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire dans le but de veiller à ce que les communes agissent en pleine conformité avec les prescriptions des plans directeurs sectoriels.

Tel que précisé dans l'exposé des motifs du Projet de loi n°6694, la différence entre l'article 19 prévu par le Projet de loi n°6694 et l'article 19 de la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire<sup>5</sup> consistait dans le fait que toutes les communes auraient disposé dès lors du même délai de 4 ans pour mettre en conformité leur plan ou projet d'aménagement général (PAG) aux plans directeur sectoriels (PDS), une fois que ces derniers auraient été déclarés obligatoires par règlement grand-ducal<sup>6</sup>. Le non-respect de ce délai, aurait eu comme conséquence que certaines autorisations de construction ne puissent plus être délivrées et que la commune concernée ne puisse ni entamer d'autres projets d'aménagement du territoire ni procéder à des modifications jusqu'à la mise en conformité<sup>7</sup>. Ces effets dit « *standstill* »<sup>8</sup> se

<sup>4</sup> Gouvernement.lu, article publié le 21.05.2014, « Présentation des 4 plans directeurs sectoriels primaires à la Chambre des députés », <http://www.gouvernement.lu/3736049/21-presentation-plans-sectoriels>

<sup>5</sup> L'article 19 (5) de la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire renvoie à la Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain en ce qui concerne le délai de la mise en conformité des PAG au PDS « *Si un plan ou projet de plan d'aménagement général ou un plan ou projet de plan d'aménagement particulier d'une commune s'avère incompatible avec les prescriptions d'un plan directeur sectoriel, la commune est tenue d'adapter le plan ou projet de plan d'aménagement général ou particulier à ces dispositions dans le délai prévu à cet effet par l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.* »

L'article 9 (2) de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dispose que « *Tous **les six ans au moins**, le conseil communal décide par une délibération dûment motivée, sur base d'un rapport présenté par le collège des bourgmestre et échevins suite à un examen approfondi de la situation existante par une personne qualifiée au sens de la présente loi, si le plan d'aménagement général sera soumis ou non à une **mise à jour**. Cette délibération est soumise à l'approbation du ministre.* »

En outre, l'article 108 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain précise à cet effet que: « *les plans d'aménagement général dûment approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément aux dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte et adaptation complète conformément aux dispositions et procédure de la présente loi dans un **délai de six ans** à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi* »

<sup>6</sup> Exposé des motifs, projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

<sup>7</sup> Avis n°4269 du 2 mars 2016 de la Chambre de Commerce.

<sup>8</sup> Tel qu'indiqué par la Chambre de Commerce dans son avis n°4269ter du 2 mars 2016 « *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*

seraient imposés de façon automatique à partir du jour du dépôt du plan à la maison communale sur simple décision du Gouvernement en conseil<sup>9</sup>.

Dans son avis n°4269 du 16 juillet 2014 sur le Projet de loi n°6694 modifiant la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce avait mis en évidence la confusion résultant des différents délais d'application et des effets des prescriptions des PDS et avait demandé un texte plus précis.

De même, le Conseil d'Etat avait soulevé nombre d'insécurité juridiques quant au Projet de loi n°6694 dans son avis n°50.683 du 18 novembre 2014. Le Conseil d'Etat avait souligné que les servitudes, telles que prévues par les plans directeurs sectoriels<sup>10</sup> relèvent de matières que la Constitution réserve à la loi formelle. En ce qui concerne les servitudes, par exemple, le Conseil d'Etat avait cité la Cour constitutionnelle, qui précisait dans son arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 que « *l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc* »<sup>11</sup>.

Dans le même ordre d'idées, les effets « *standstill* » avaient été remis en cause. D'une part, le Conseil d'Etat notait dans son avis 50.683 que, selon la Cour constitutionnelle, « *un changement de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels doit être assimilé à une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution* ». D'autre part, les auteurs du Projet de loi sous avis indiquent dans les commentaires relatifs à l'article 21, que « *selon la Haute corporation en effet, les effets « standstill » sont à assimiler à une expropriation de facto, laquelle engendre un droit à juste indemnité tel qu'établi par l'article 16<sup>12</sup> de la Constitution* ». Les mêmes questions se sont posées concernant le cadre légal des plans d'occupation du sol (POS). De telles indemnités n'étaient pas prévues par la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (article 22) sauf dans certains cas<sup>13</sup>.

Au regard de nombreuses interrogations soulevées, le Gouvernement a décidé, lors de sa séance du 28 novembre 2014, de retirer les projets de plans directeurs sectoriels « logement », « transports », « paysages » et « zones d'activités économiques » de la procédure et de réviser en profondeur la Loi du 30 juillet 2013<sup>14</sup>, la révision ponctuelle proposée par le Gouvernement s'avérant insuffisante.

---

*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 ».*

<sup>9</sup> Commentaires des articles 1<sup>er</sup> et 2, amendements gouvernementaux du projet de loi n° 6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

<sup>10</sup> Les PDS constituent des actes administratifs autonomes déclarés obligatoires par voie de règlement grand-ducal.

<sup>11</sup> Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A N° 217 du 13 décembre 2013).

<sup>12</sup> Article 16, Constitution « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité, dans le cas et de la manière établis par la loi* ».

<sup>13</sup> Article 22(2) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire : atteinte à des droits acquis, modification matérielle à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

<sup>14</sup> Gouvernement.lu, « *Annulation de la procédure des projets de règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les plans directeurs sectoriels "transports", "zones d'activités économiques", "logement" et "paysages"* », article 28.11.2014, <http://www.gouvernement.lu/4224180/28-plans-sectoriels>

## Contenu de la refonte

Le Projet de loi sous avis vise à :

- **Simplifier les procédures d'adoption des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d'occupation du sol (POS)**

Ont été revues les procédures d'élaboration, de modification et d'abrogation des PDS et POS.

Dans le cadre de la procédure d'élaboration des PDS et des POS, les collèges des bourgmestres et échevins des communes concernés par les projets devront toujours tenir des réunions d'information en présence du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions (ci-après « Le Ministre »), ou de son délégué. Cependant un nouveau article 12 (4) stipule que « *les observations des particuliers concernant le projet de plan directeur sectoriel doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège de bourgmestres et échevins de la commune concernée dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public [...]* ». Par rapport au texte actuellement en vigueur, un délai sous peine de forclusion a été introduit. En outre, les collèges de bourgmestres et échevins sont dès lors tenus d'établir une prise de position circonstanciée ainsi qu'un avis<sup>15</sup> de synthèse de ces observations, qui seront transmis au Ministre.

De plus, pour les PDS et POS, les procédures de modification « ponctuelle »<sup>16</sup> ont été légèrement modifiées. Tout comme les dispositions de la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire<sup>17</sup>, le Projet de loi sous avis prévoit que les modifications ponctuelles ne puissent ni aggraver les servitudes existantes, ni introduire de nouvelles servitudes. Dorénavant, les articles 13 (1) et 17 (1) du Projet de loi sous avis introduisent une nouveauté indiquant que « *les modifications ponctuelles [...] ne restreignent pas autrement les droits de propriété* ». Comme pour les PDS et POS, la possibilité d'une modification « ponctuelle »<sup>18</sup> du programme directeur est insérée à l'article 9 du Projet de loi sous avis.

La procédure d'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) reste pour sa part pratiquement inchangée, à part l'introduction de la possibilité de transmission du projet de programme directeur par voie électronique à côté de la lettre recommandée avec accusé de réception aux collèges des bourgmestres et échevins. En outre, la modification du

<sup>15</sup> Afin d'intégrer les avis communaux dans les nouveaux projets de plans (PDS), il avait été précisé dans un communiqué du 24 novembre 2015, qu'une base de données « *avis plans sectoriels* » a été créée, dans laquelle l'ensemble des avis communaux a été catégorisée.

Source : Communiqué par le ministère du Développement durable et des Infrastructures, le ministère de l'Économie, le ministère du Logement et le ministère de l'Intérieur, publié le 24.11.2015 « *Conférence régionale sur les projets de plans directeurs sectoriels à la Al Seeërei à Diekirch* », <http://www.gouvernement.lu/5457369/23-plans-directeurs>

<sup>16</sup> Le Projet de loi sous avis définit comme ponctuelles « *les modifications qui n'aggravent pas les servitudes existantes, ne grèvent pas les propriétés de nouvelles charges ou servitudes et ne restreignent pas autrement les droits de propriétés.* ».

<sup>17</sup> La possibilité de modification ponctuelle existait déjà sous l'article 10 (1) et l'article 15 (2) de la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

<sup>18</sup> L'article 9 du projet de loi sous avis considère comme ponctuelle: « *les adaptations ou modifications mineures au programme directeur sans mettre en cause sa structure générale ou ses orientations et objectifs* » dont par exemple la rectification de données chiffrées ou la suppression de données obsolètes.

PDAT ne se fera plus par le principe du « parallélisme des formes »<sup>19</sup>, mais sur proposition du Ministre, sachant que le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial (article 8, paragraphe 8).

- **Modifications concernant l'expropriation**

Selon l'article 22 du Projet de loi sous avis « *l'Etat, les syndicats de communes et les communes territorialement compétentes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des objectifs des PDS et POS adoptés par un règlement grand-ducal* ».

L'article 12*bis* de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose actuellement que « *les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du Gouvernement en conseil* » prise en rapport avec l'élaboration, soit du projet de plan directeur sectoriel, soit du plan d'occupation du sol.

Les auteurs du Projet de loi sous avis proposent de modifier dudit article 12*bis* de la loi modifiée du 15 mars 1979 précitée afin de préciser que les biens à exproprier seront désormais estimés en prenant en considération la valeur du bien telle qu'elle était le jour avant la première publication au Mémorial des décisions susmentionnées.

Par ailleurs, tel qu'expliqué dans le commentaire des articles, certains immeubles peuvent gagner en valeur du seul fait de la planification étatique en vue de la mise en œuvre de PDS et POS sur ce territoire. Afin d'éviter toute spéculation, les articles 28 et 29 du Projet de loi sous avis disposent qu'il n'est pas tenu compte, lors d'une procédure d'expropriation, des changements de valeur intervenus depuis le jour de la publication au Mémorial de la décision du Conseil de Gouvernement de procéder à l'élaboration ou à la modification du PDS ou POS.

- **Instaurer un nouveau système de servitudes « provisoires » au lieu des effets « standstill »**

Le commentaire des articles du Projet de loi sous rubrique précise que « *les effets dits 'standstill' ont pour vocation première d'éviter toute initiative sur le terrain qui serait contraire aux objectifs poursuivis par un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol* ».

Tel qu'énoncé dans l'article 19 (7) du Projet de loi n° 6694, ces effets dits « *standstill* » auraient été applicables « à partir du jour où le projet d'un plan sectoriel est déposé à la maison communale, [...] toute modification du plan ou projet d'aménagement général [...] ainsi que tout morcellement des terrains sont interdits [...] ». L'article 19 (9) rajoutait qu'« *à partir du jour de*

---

<sup>19</sup> Le parallélisme des formes, tel que prévu par l'article 6, paragraphe (5) de la Loi du 30 juillet 2013 indique que « *le programme directeur peut être complété ou modifié. La procédure à suivre est la même que celle effectuée lors de la première élaboration* ». La procédure d'élaboration est précisée sous le paragraphe (2) de l'article 6: « *Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal [...]* ».

dépôt [...] aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions applicables au plan ou projet de plan directeur sectoriel ».

Dans son avis n° 50.683 du 18 novembre 2014, le Conseil d'Etat avait mis en cause le principe des effets « *standstill* ». Les auteurs du Projet de loi sous avis précisent dans leur commentaire relatif à l'article 21, que d'après la Haute Corporation, ses effets sont à assimiler à une expropriation *de facto*. De plus, le refus prévu par le législateur, de conférer un droit à indemnité dans une telle situation, était considéré comme contraire à l'article 16 de la Constitution<sup>20</sup>.

Le Projet de loi sous avis remplace donc les effets de « *standstill* » par le principe de servitudes « provisoires », énoncé à l'article 21 du Projet de loi sous avis. Ce dernier stipule qu'« au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation et jusqu'à l'adoption du plan par règlement grand-ducal, il<sup>1</sup> peut être décidé que toute initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », tout morcellement de terrains, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction [...] sont interdits en tant qu'ils seraient contraires au projet de plan ». L'article 27 (1) soulève les sanctions pénales<sup>22</sup> prononcées en cas d'inobservation des décisions d'interdiction prévues à l'article 21.

L'article 21 (2) dudit Projet de loi dispose que « *sont exceptées de cette interdiction les autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant la notification prévue au présent paragraphe et les demandes d'autorisation introduites avant cette notification.* »

Le paragraphe (3) de l'article 21 du Projet de loi sous avis prévoit que le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions informe le propriétaire concerné et tout autre titulaire d'un droit réel par lettre recommandée de la servitude projetée et qu'une copie sera adressée au collège des bourgmestres et échevins. Le propriétaire et l'administration communale peuvent faire part de leurs observations éventuelles par écrit au Ministre dans un délai de quinze jours. Après ce délai, la servitude projetée sera mise en place. La validité des décisions d'interdiction est limitée à deux ans, avec une possible prolongation de deux ans. Elles seront susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif.

- **Instaurer un nouveau système d'indemnisation en rapport avec les servitudes instituées en vertu du Projet de la présente loi**

L'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ainsi que l'article 22 de loi du 30 juillet 2013 concernant

<sup>20</sup> Avis du Conseil d'Etat no 50.683 du 18 novembre 2014.

<sup>21</sup> Art 21 (3): « *décision...prise par le Ministre soit d'office, soit sur demande d'un conseil communal* ».

<sup>22</sup> Article 27 (1) du projet de loi sous avis proclame « *...un emprisonnement de huit jours à deux mois et une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement* ».

l'aménagement du territoire indiquent que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité, sauf dans certains cas<sup>23</sup>.

La Cour constitutionnelle avait considéré dans son arrêt n°101/13 du 4 octobre 2013, que ces exceptions, prévues par les lois précitées, « *ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude [...]* ».

L'article 26 du Projet de loi sous avis prévoit dès lors « *par dérogation au régime de droit commun, le droit de demander indemnisation en rapport avec les servitudes instituées en vertu de la présente loi sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal portant adoption du plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol qui les a créées.* »

- **Supprimer la distinction établie par la loi du 30 juillet 2013 entre « prescriptions » et « recommandations »**

Pour rappel, l'article 19 de la Loi du 30 juillet 2013 faisait une distinction entre deux dispositions réglementaires comprises dans les plans directeurs sectoriels :

- 1) les « prescriptions » en tant que « *dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plan d'aménagement général et plans d'aménagement particulier.* » (Art. 19. (3));
- 2) les « recommandations » en tant que « *dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leur plan d'aménagement général et de leurs plans d'aménagement particulier, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.* » (Art 19 (4)).

De plus, le paragraphe (3) de l'article 19 du Projet de loi n°6694 faisait une distinction entre cinq différents cas de figure en ce qui concerne l'applicabilité des prescriptions<sup>24</sup>.

Dans son avis n° 4269 du 16 juillet 2014, la Chambre de Commerce avait regretté que les spécificités concernant ces différents types de prescriptions<sup>25</sup> (passives, actives, transitoires), étaient précisées au niveau du commentaire de l'article, mais ne figuraient pas dans le texte même du Projet de loi n°6694.

<sup>23</sup> Article 22 (2) de loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire : atteinte à des droits acquis, modification matérielle à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

<sup>24</sup> Source: Présentation des plans directeurs sectoriels, [https://www.gouvernement.lu/3736123/ConsiderationsGenerales\\_Presentation.pdf](https://www.gouvernement.lu/3736123/ConsiderationsGenerales_Presentation.pdf): « *certaines prescriptions s'appliquent à partir du jour où le projet de plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale..., d'autres prescriptions s'appliquent à partir du moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, ... d'autres prescriptions ne s'appliquent qu'à partir de la mise en conformité, ...certaines prescriptions ont un effet transitoire...* »

<sup>25</sup> Avis n° 4269 du 16 juillet 2014, Chambre de Commerce « *des prescriptions dites « défensives » ou passives » qui s'appliquent directement à partir de la phase du projet de plan, « actives » qui s'appliquent à partir du plan déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, et « transitoires » qui n'ont qu'un effet temporaire.* »

De plus, le Conseil d'Etat avait mis en évidence dans son avis complémentaire n°48.722<sup>26</sup> du 12 mars 2013 que « *les plans directeurs sectoriels n'ont pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constituent des actes administratifs autonomes qui sont déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal* ». Dans le cas où ces plans comprennent des prescriptions et des recommandations « *il semble de bon aloi de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant* ».

En ce qui concerne le nouveau Projet de loi sous avis, l'exposé des motifs indique que la distinction établie par la Loi du 30 juillet 2013 entre « prescriptions » et « recommandations » est supprimée et que l'adoption des plans directeurs sectoriels se fera par règlement grand-ducal et non plus par déclaration obligatoire par règlement grand-ducal.

### **Considérations générales**

L'insuffisance du cadre légal actuel et la prise de retard de la procédure des PDS, affectant le déploiement d'infrastructures vitales d'un point de vue socio-économique au détriment du logement, des zones activités économiques, du paysage et du transport, ont démontré la nécessité de procéder à une refonte globale des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'aménagement du territoire. De même, sous toile de fond des scénarios de croissance démographique future du pays, la mise en place d'un système précis et cohérent en matière d'aménagement du territoire s'avère plus que jamais indispensable.

Même si la Chambre de Commerce concède qu'il s'agit d'une matière complexe, elle déplore cependant le style de rédaction difficilement appréhendable ainsi que le manque d'explications dans l'exposé des motifs du Projet de loi sous avis.

D'un point de vue général, la Chambre de Commerce juge utile d'inclure des définitions claires et intelligibles des termes nouvellement introduits tels que les « *servitudes provisoires* » ou le nouveau « *système d'indemnisation* », à l'article 1<sup>er</sup> « Définitions » du Projet de loi sous rubrique.

---

<sup>26</sup> Conseil d'Etat, avis complémentaire n°48.722, 12 mars 2013 « *il sera important qu'en vue de garantir la cohérence souhaitée entre les plans directeurs sectoriels et les instruments légaux de l'aménagement communal, les plans directeurs sectoriels aient le même degré de précision que les plans d'aménagement général et particulier des communes, du moins en ce qui concerne leurs « prescriptions ». Par ailleurs, il échet de rappeler qu'en vertu de l'article 9, paragraphe 6 de la loi en projet, les plans directeurs sectoriels n'ont pas la forme d'un règlement grand-ducal, mais constituent des actes administratifs autonomes qui sont déclarés obligatoires par la voie d'un règlement grand-ducal, qui apparaît dès lors comme un acte administratif séparé du plan à déclarer obligatoire. Dans la mesure où lesdits plans comportent des « prescriptions » (c.-à-d. des éléments à caractère obligatoire) et des recommandations (c.-à-d. des éléments à prendre en considération par les communes à moins « de s'en écarter de manière motivée »), il semble de bon aloi de ne pas se limiter dans le règlement grand-ducal à la déclaration d'obligation du plan, mais de préciser par des renvois aux passages pertinents du plan quels en sont les éléments ayant un caractère contraignant.* »



La Chambre de Commerce tient compte du fait que les inquiétudes quant aux nombreuses insécurités juridiques, telles qu'évoquées à l'égard du Projet de loi n° 6694, ont été prises en considération.

De manière plus générale, dans un souci d'assurer une approche cohérente en matière d'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce soutient les initiatives, réunions d'information et récents débats, organisés par le Gouvernement, en lien avec la politique d'aménagement du territoire du pays, telle que l'initiative « *Qualitative Wuesstum* ». Elle salue l'implication de la société civile dans le processus.

Pour assurer une transparence accrue relative à cette matière complexe et multidimensionnelle que constitue l'aménagement du territoire et afin de permettre une implication aisée des citoyens et des entreprises dans le processus, la Chambre de Commerce suggère la mise en place d'une plateforme d'information en ligne qui permettra de donner une image plus claire des instruments de planification territoriale et communale existants ainsi que des textes juridiques en cours de procédure. De plus, des informations sur la terminologie utilisée actuellement, les nouveautés introduites en matière d'aménagement du territoire et les aspects contraignants des différents instruments en place devraient être mis en évidence. Finalement, la population devrait pouvoir s'échanger au sujet de l'organisation spatiale du pays et poser des questions concrètes en lien avec l'aménagement du territoire.

### Commentaire des articles

#### Concernant l'article 21 - Servitudes « provisoires »

Même si la Chambre de Commerce accueille favorablement le nouveau concept de servitudes « provisoires » en lieu et place des effets dits « *standstill* » en raison des problèmes soulevés par le Conseil d'Etat et afin d'éviter tout blocage de projets, elle aurait cependant souhaité un texte plus précis.

La Chambre de Commerce propose d'amplifier le degré de précision concernant le concept de servitudes « provisoires ». Elle s'interroge notamment sur la clarté du *timing* pour lever de telles interdictions (d'initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », de morcellement, de construction), telles qu'énoncée à l'article 21 (1) du Projet de loi sous avis, « *au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un PDS ou un POS et jusqu'à l'adoption du plan par règlement grand-ducal* ». Elle suggère de compléter, à cette fin, le terme « *travaux* » par « *travaux d'analyse* ».

Etant donné que le Gouvernement est actuellement en train de « *modifier* » les projets de plans directeurs sectoriels « logement », « transports », « paysages » et « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce se pose par ailleurs la question de savoir si toute nouvelle initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », tout morcellement de terrains, toute modification de limites de terrains, voire construction pourra théoriquement être interdite, tout au moins entravé ou retardé, une fois la loi en vigueur, en tenant compte du principe de servitudes « provisoires ».

En outre, l'article 21 permet l'introduction de servitudes « provisoires » au cours de « travaux tendant [...] à modifier un PDS ou un POS » ; alors que les articles 13 et 17 du Projet de loi sous avis prévoient des « modifications ponctuelles » des PDS et POS, qui ne peuvent, de leur côté, ni aggraver les servitudes existantes, ni introduire de nouvelles servitudes. A cet égard, la Chambre de Commerce aurait salué plus de précisions, dans le commentaire des articles, concernant la distinction entre les « modifications ponctuelles » (ne permettant pas d'introduction de nouvelles servitudes) et les modifications visées sous l'article 21 (permettant l'introduction de servitudes « provisoires »), notamment une définition plus claire du terme « ponctuelle ».

La Chambre de Commerce aurait également salué plus de détails concernant les différents « études et travaux » visés sous l'article 21, notamment au commentaire des articles.

A cet égard, il convient d'évoquer un litige récent concernant le Village de conteneurs à Steinfort, où une étude, « l'évaluation environnementale stratégique » (Strategische Umweltprüfung, SUP), telle qu'exigée par la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, n'avait pas été réalisée en raison du fait que « *le projet de POS n'entraînerait que de modifications mineures du plan d'aménagement général de la commune de Steinfort [...]* »<sup>27</sup>.

Dans ce contexte, le Tribunal administratif avait annulé la décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures de ne pas réaliser une telle évaluation stratégique dans le cadre du POS à Steinfort<sup>28</sup>, en rappelant que l'article 2.1 de la loi du 22 mai 2008 impose qu'une « *étude environnementale soit effectuée préalablement à l'adoption du plan d'aménagement communal* »<sup>29</sup>. Dans sa séance du 15 septembre 2016, le Gouvernement avait interjeté appel contre le jugement du Tribunal administratif<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Tribunal administratif, Jugement n°37287, Page 2 : « *Le ministre du Développement durable et des Infrastructures, désigné ci-après par « le ministre », publia en date du 19 novembre 2015 sa décision de ne pas réaliser d'évaluation environnementale dans le cadre du projet de plan d'occupation du sol (« POS ») avec l'objet d'établir des structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, les déboutés de la procédure de protection internationale et les bénéficiaires d'une protection internationale sur le territoire de la commune de Steinfort, et ce au motif, d'une part, que le projet de POS n'entraînerait que des modifications mineures du plan d'aménagement général de la commune de Steinfort actuellement en vigueur, et d'autre part, qu'après réalisation d'une évaluation sommaire des incidences environnementales, il se serait avéré qu'aucune incidence notable ne serait à attendre. »*

<sup>28</sup> Gouvernement.lu, communiqué publié le 15.09.2016, « *Le gouvernement a tranché sur les suites à donner au projet pour des structures provisoires d'accueil pour les demandeurs de protection internationale à Steinfort.* », <http://www.gouvernement.lu/6309165/15-gouvernement-steinfort>

<sup>29</sup> Tribunal administratif, Jugement n°37287, Page 9 « *l'article 2.1 de la loi du 22 mai 2008 impose que l'étude environnementale soit effectuée préalablement à l'adoption du plan d'aménagement communal et l'article 7.1 de la même loi prévoit une consultation du public concernant tant le projet du plan d'aménagement communal que les résultats de l'étude environnementale, avant que ledit plan ne soit adopté ou ne soit soumis à la procédure législative ou réglementaire* ».

<sup>30</sup> « *Le 7 septembre 2016, le tribunal administratif a annulé la décision du ministre François Bausch de ne pas réaliser une évaluation environnementale stratégique dans le cadre du POS à Steinfort au motif que les informations environnementales dont disposait le ministre au moment de sa prise de décision étaient incomplètes. [...] Au vu de la décision du Tribunal administratif, le gouvernement a décidé dans sa séance du 15 septembre 2016 d'interjeter appel contre le jugement en question.* »

Source : RTL, Village de conteneurs à Steinfort, « *Le ministère fait appel de la décision du Tribunal* ».

Dans son communiqué du 19 septembre 2016<sup>31</sup>, le Gouvernement avait précisé qu'une « *telle étude est à réaliser uniquement dans le cas de terrains spécifiques présentant des caractéristiques propices pour les espèces protégées [...]* » et que l'interprétation du Tribunal administratif risquait « *de forcer les auteurs de plans d'aménagement de prévoir une étude de terrain sur des espèces protégées lors de chaque reclassement de zone autant minime qu'il soit (p. ex. dans le cadre d'un PAG ou d'un POS)* ».

A cet égard, la Chambre de Commerce recommande que les auteurs du Projet de loi sous avis donnent plus de détails, notamment dans le commentaire des articles, sur les « *études et travaux* » actuellement visés sous l'article 21. Se pose dès lors la question de savoir si des interdictions (d'initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », de morcellement, de construction) pourront être levées sous le principe de servitudes « provisoires » s'il n'a été pas procédé à certaines « *études* » en amont d'« établir ou à modifier un PDS ou un POS ».

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que l'article 21 paragraphe (7) du Projet de loi sous avis indique que « *Les servitudes provisoires ne donnent pas lieu à une indemnisation quelconque* » alors que l'article 26 dudit Projet de loi sous avis prévoit un droit de demander une indemnisation en rapport avec les servitudes instituées en vertu de la présente loi.

Etant donné que les deux articles susmentionnés du Projet de loi sous avis semblent être en contradiction et que les servitudes provisoires (pouvant être d'une durée maximale de quatre ans) devraient être indemnisées si la privation de la jouissance du terrain est hors de proportion avec l'utilité publique sur base de laquelle repose la servitude provisoire en question, la Chambre de Commerce se demande s'il n'y a pas lieu, soit de compléter le début du paragraphe (7) de l'article 21 du Projet de loi sous avis par les termes « *sans préjudice des dispositions de l'article 26, [...]* », soit de le biffer.

La Chambre de Commerce salue le fait qu'un nouveau paragraphe ait été introduit à l'article 21 (2) du Projet de loi sous avis. Ce paragraphe permet dès à présent d'exclure de l'interdiction (d'initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », de morcellement, de construction) les autorisations de construire<sup>32</sup> dûment approuvées ainsi que les demandes d'autorisation introduites avant la notification. Finalement, la Chambre de

<sup>31</sup> « *Le gouvernement estime en effet que l'interprétation que le Tribunal administratif adopte de la loi modifiée du 22 mars 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement risque de créer des insécurités juridiques et de forcer les auteurs de plans d'aménagement de prévoir une étude de terrain sur des espèces protégées lors de chaque reclassement de zone autant minime qu'il soit (p. ex. dans le cadre d'un PAG ou d'un POS). Le gouvernement reste d'avis qu'une telle étude est à réaliser uniquement dans le cas de terrains spécifiques présentant des caractéristiques propices pour les espèces protégées, et ce compte tenu d'une évaluation sommaire effectuée au préalable sur base de données existantes, sans analyse de détail sur le terrain. La décision du tribunal risque d'occasionner d'innombrables et longues études tout à fait disproportionnées par rapport à l'intention du législateur de la loi modifiée du 22 mars 2008.* »

Source : Gouvernement.lu, communiqué publié le 15.09.2016, « *Le gouvernement a tranché sur les suites à donner au projet pour des structures provisoires d'accueil pour les demandeurs de protection internationale à Steinfort.* », <http://www.gouvernement.lu/6309165/15-gouvernement-steinfort>

<sup>32</sup> A délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier.

Commerce relève que les termes « au présent paragraphe » à l'alinéa 2 de l'article 21 projeté devraient être remplacés par « au présent article ».

### **Concernant l'article 23 - Droit de préemption**

La Chambre de Commerce préconiserait de déplacer le paragraphe (5) à la fin de l'article.

### **Concernant l'article 26 - Système d'indemnisation**

La Chambre de Commerce observe que la volonté des auteurs du Projet de loi sous avis, telle qu'exprimée dans l'exposé des motifs, semble être celle d'instaurer un nouveau système d'indemnisation qui couvrirait toutes les hypothèses dans lesquelles les privations de la jouissance du terrain sont hors de proportion avec l'utilité publique sur base de laquelle repose la servitude.

Or, il paraît que le libellé actuel de l'article 26 du Projet de loi sous avis disposant que « [...] le droit de demander indemnisation en rapport avec les servitudes instituées en vertu de la présente loi [...] » pourrait couvrir toutes les hypothèses de privation de la jouissance du terrain sur base de laquelle repose la servitude sans distinguer si cette dernière est en proportion ou non avec l'utilité publique.

Au regard de ce qui précède, la Chambre de Commerce propose de modifier le libellé de l'article 26 en question afin de limiter l'indemnisation aux hypothèses dans lesquelles les privations de la jouissance du terrain sont hors de proportion avec l'utilité publique sur base de laquelle repose la servitude comme suit :

*« Par dérogation au régime de droit commun, le droit de demander indemnisation en rapport avec les servitudes instituées en vertu de la présente loi, dont les privations de jouissance du terrain sont hors de proportion avec l'utilité publique sur base de laquelle reposent lesdites servitudes, sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal portant adoption du plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol qui les a créées. »*

### **Concernant les articles 28 et 29 - Expropriation**

La Chambre de Commerce demeure attachée au respect du droit de propriété et apprécie les modifications prévues en matière d'expropriation dans la loi modifiée du 15 mars 1979. En effet, les modifications proposées permettront, à ses yeux, de déterminer la valeur foncière avec plus de précision étant donné que la valeur d'un bien immobilier peut considérablement évoluer en espace d'un an.

La Chambre de Commerce relève une erreur de renvoi alors que l'article 15 (2) devrait se lire 16 (2).

**Concernant l'article 31 - Abrogation**

La Chambre de Commerce relève que le Projet de loi sous avis fait référence à la « *Loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire* » qui sera abrogée, alors que la Loi du 30 juillet 2013 n'a pas subi de modification, étant donné que le Projet de loi n°6694 n'a pas abouti.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BRI/DJI