

Exposé des motifs

Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, avis no. 50.683, et au retrait conséquent des projets de plans directeurs sectoriels intitulés « logement », « zones d'activité économiques », « transport » et « paysages », il a été décidé de procéder à la refonte de la loi concernant l'aménagement du territoire. En effet, alors que les servitudes instituées par la politique menée en matière d'aménagement du territoire interviennent dans une matière réservée à la loi, en ce qu'ils peuvent priver les attributs de la propriété d'un de ses éléments essentiels, le cadrage normatif doit résulter de la loi qui ne peut attribuer au pouvoir réglementaire le soin de régler les éléments moins essentiels que sous réserve que la fin, les conditions et les modalités aient été fixés dans la loi même d'une part.

Alors que la Haute corporation s'est interrogée sur le fait que les plans directeurs sectoriels (PDS) et plans d'occupations du sol (POS), en ce qu'ils prennent la forme d'un acte gouvernemental déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, peuvent effectivement porter atteinte audit droit de propriété d'autre part, il a été décidé :

-d'instaurer un nouveau système d'indemnisation, lequel couvre toutes les hypothèses dans lesquelles les privations de la jouissance du terrain est hors de proportion avec l'utilité publique sur base de laquelle repose la servitude ;

-d'instaurer un nouveau système de servitudes « provisoires » en lieu et place des « effets standstill » lequel garantit qu'il ne soit pas procédé à des actions contraires aux objectifs des projets de plans directeur sectoriel et de plans d'occupation du sol ;

-de supprimer la distinction établie par la loi du 30 juillet 2013 entre prescription d'une part et recommandations d'autre part et de passer par une adoption par un règlement grand-ducal et non plus par une déclaration obligatoire par règlement grand-ducal.

En effet, selon l'avis no 50.683 du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014, qui renvoie à un avis complémentaire du 12 mars 2013 rendu dans le cadre du projet de loi 6124, les PDS : « (...) 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 » (...) 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 ». Ceci a considérablement compliqué le régime des PDS.

Enfin, la refonte de la loi-cadre concernant l'aménagement du territoire a en outre permis de simplifier les procédures d'adoption des plans directeur sectoriel et des plans d'occupation du sol en procédant à un alignement desdites procédures.

Projet de loi du XX/XX/XXXX 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.

CHAPITRE I – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art.1^{er}. Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- (1) « aménagement du territoire » : organisation, mise en valeur et développement du territoire par :
 - la définition des orientations et objectifs en matière de développement territorial et
 - une coordination des actions et des politiques ayant un impact territorial en promouvant un développement durable.
- (2) « ministre » : membre du Gouvernement ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions.
- (3) « conseil supérieur de l'aménagement du territoire », désigné par la suite « conseil supérieur » : organisme placé sous l'autorité du ministre dont la fonction consiste à conseiller et assister le Gouvernement en matière de politique de l'aménagement du territoire.
- (4) « programme directeur d'aménagement du territoire », désigné par la suite « programme directeur » : 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 des communes.
- (5) « plan directeur sectoriel » : 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.
- (6) « plan d'occupation du sol » : 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.
- (7) « convention de coopération territoriale Etat-communes » : instrument de l'aménagement du territoire de nature conventionnelle promouvant la coopération intercommunale, régionale ou transfrontalière en vue d'une contribution à la mise en œuvre des actions, plans et programmes de l'aménagement du territoire.

(8) « gestion des emplacements de stationnement » : système de réglementation et de restriction des emplacements de stationnement automobile établi en fonction des activités exercées sur un site et des particularités et caractéristiques de ce site.

(9) « transports collectifs » : transports publics tels que définis dans le cadre de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ainsi que toute autre forme de transports en commun.

Art. 2. Les objectifs de l'aménagement du territoire

(1) L'aménagement du territoire vise à assurer à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une utilisation rationnelle du sol, en orientant et concentrant le développement aux endroits les plus appropriés du territoire du point de vue de l'accessibilité, de la centralité et de la mixité de fonctions.

Dans ce cadre, l'aménagement du territoire veille à la coordination des politiques sectorielles ayant un impact territorial menées au niveau communal, intercommunal, national, transfrontalier et international en prenant en considération les spécificités socio-économiques, paysagères et culturelles ainsi que les potentiels de développement des différentes parties du territoire.

Il définit des stratégies intégrées pour le développement territorial.

(2) Dans le respect de ses objectifs, l'aménagement du territoire contribue à travers les moyens énumérés à l'article 4 à la mise en œuvre des mesures ayant trait:

- au développement cohérent des structures urbaines et rurales ;
- à la constitution d'un parc de logement attractif, diversifié, à coût modéré et répondant aux besoins fondamentaux de la population ;
- au développement et à la diversification de l'économie et à la répartition équilibrée de la croissance de l'emploi ;
- à la mise en valeur et à la préservation de sites présentant un intérêt économique et stratégique majeur ;
- à la protection et la restauration des paysages et du patrimoine culturel ;
- à la définition des coupures à l'urbanisation ;
- à la gestion durable de l'environnement naturel et humain et des ressources naturelles ;
- à l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi qu'à l'organisation et le développement des énergies renouvelables ;
- au maintien des fonctions agricoles et sylvicoles ;
- à la protection des intérêts liés à la défense nationale et à la protection civile;
- à la protection de la population et des biens en coordonnant des mesures ayant trait à la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques;
- aux nuisances environnementales ;
- à la répartition équilibrée de l'offre touristique, culturelle, éducative, sportive, sociale, hospitalière sanitaire et de loisirs;
- à la contribution nationale à la politique transfrontalière, interrégionale et européenne ainsi qu'à la satisfaction des obligations internationales de l'Etat luxembourgeois ;
- à l'organisation et au développement de réseaux de transport ;

- à la répartition plus équilibrée des services, tant publics que privés, répondant à un besoin d'intérêt général ;
- à la mise en œuvre des réseaux et voies de communication ;
- à l'approvisionnement en eau et en énergie ;
- à la planification d'équipements publics.

(3) La politique d'aménagement du territoire à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 2, paragraphe 1, de la présente loi concerne principalement :

- les mesures ayant trait à l'utilisation du sol y compris celles résultant des plans d'aménagement communaux et de la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles;
- toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'organisation du territoire et l'utilisation du sol;
- les investissements publics;
- les aides financières d'origine publique ;
- l'incitation au recours à des financements d'origine privée.

Art. 3 : Les missions de l'aménagement du territoire.

Les missions de l'aménagement du territoire comportent:

- l'observation et le suivi de l'évolution territoriale;
- la définition de stratégies territoriales intégrées de développement à court, moyen et long terme ainsi que de concepts d'aménagement;
- la coordination à assurer entre les politiques sectorielles ayant un impact territorial et les différents niveaux d'intervention, local, national et transfrontalier visant la mise en œuvre de stratégies de développement territorial intégrées;
- la sensibilisation des acteurs nationaux et locaux pour la mise en œuvre d'un développement territorial durable;
- la promotion et la définition des formes de coopération intercommunale.

Art. 4. Les moyens.

Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont :

- le programme directeur d'aménagement du territoire;
- les plans directeurs sectoriels;
- les plans d'occupation du sol;
- les conventions de coopération territoriale Etat-communes ;
- la gestion des emplacements de stationnement ;
- les parcs naturels issus de la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Art. 5. Le ministre

(1) Le ministre coordonne les moyens d'aménagement définis à l'article 4. Il participe à la programmation et à la définition de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement telle que définie à l'article 2.

(2) Au nom du Gouvernement, le ministre fait au moins tous les trois ans un rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire et de l'état de mise en œuvre des instruments de l'aménagement du territoire.

(3) Sur initiative d'une commission de suivi d'un plan directeur sectoriel tel que définie à l'article 14, le ministre demande aux collèges des bourgmestres et échevins de lui fournir toute information qu'il juge utile aux fins d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan. Le règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel définit les informations pouvant être demandées aux fins d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan.

Art. 6. Le conseil supérieur de l'aménagement du territoire

(1) Les relations du Conseil supérieur avec le Gouvernement et les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(2) Le Conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions.

(3) La composition et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur, le mode de nomination de ses membres, les modalités de publication des avis ainsi que le montant et le taux de majoration des indemnités, voire les frais de route et de séjour revenant soit, aux membres qui ne tombent pas sous le champ d'application de l'article 1er de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat soit, soit aux experts et techniciens appelés à collaborer aux travaux du Conseil supérieur sont arrêtés par règlement grand-ducal.

CHAPITRE II – PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Art. 7. Forme

Le programme directeur comprend une partie écrite qui peut être complétée par une partie graphique et précisée par des annexes. Les annexes font partie intégrante du programme directeur.

Art. 8. Procédure d'élaboration

(1) Le programme directeur est élaboré sur décision du Gouvernement en conseil.

(2) 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.

(3) Le projet de programme directeur est transmis pour avis aux collèges des bourgmestres et échevins des communes et au Conseil supérieur par voie électronique.

Le Conseil supérieur dispose de quatre mois pour émettre son avis.

Parallèlement à cette transmission, une lettre recommandée avec accusé de réception est envoyée aux collèges des bourgmestres et échevins afin de les informer de l'envoi du projet de programme directeur par voie électronique.

Les conseils communaux disposent d'un délai de quatre mois à compter de la réception de la lettre recommandée avec accusé de réception pour émettre leur avis.

(4) Dans le délai prévu au paragraphe 3, le collège des bourgmestres et échevins transmet au ministre, l'avis du conseil communal au sujet du projet de programme directeur.

(5) Le ministre établit un rapport des avis qui lui sont parvenus de la part des communes dans le délai visé au paragraphe 3. Sur base de ce rapport et de l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur.

(6) Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des députés.

(7) La procédure prescrite pour l'élaboration du programme directeur est applicable aux modifications.

(8) Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial.

Art. 9. Procédure de modification ponctuelle

(1) Le programme directeur peut être modifié ponctuellement suivant la procédure simplifiée telle que prévue au paragraphe 2. Sont considérées comme ponctuelles les modifications qui ont pour objet d'apporter des adaptations ou modifications mineures au programme directeur sans mettre en cause sa structure générale ou ses orientations et objectifs.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de modification ponctuelle du programme directeur, élaboré par le ministre conformément à l'article 6, paragraphe 2 est transmis par voie électronique au Conseil supérieur qui dispose d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour émettre son avis.

L'avis du Conseil supérieur, si celui-ci est parvenu au ministre dans le délai précité, est joint au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver audit avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

(3) Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête la modification ponctuelle du programme directeur qui est publiée au Mémorial.

Art. 10. Mise en œuvre

(1) Les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol, ou l'un de ces instruments seulement, reprennent et précisent les orientations et objectifs du programme directeur, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement.

(2) Le plan d'aménagement général reprend et précise les orientations et objectifs du programme directeur ainsi que les précisions desdits orientations et objectifs de la partie C du programme directeur relative à la mise en œuvre du programme directeur au niveau de l'aménagement communal.

CHAPITRE III – PLANS DIRECTEURS SECTORIELS ET PLANS D'OCCUPATION DU SOL

Section 1. Plans directeurs sectoriels

Art. 11. Forme et contenu

(1) Les règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel comprennent une partie écrite qui peut être complétée par une partie graphique.

Les règlements grand-ducaux adoptant un plan directeur sectoriel peuvent:

- a. soit délimiter ou réserver des sites ou des zones à l'échelle 1:2500 dont il arrête l'utilisation générale du sol ou interdit une utilisation générale du sol donnée, soit délimiter des zones à l'échelle 1:2500 dont il arrête l'utilisation précise du sol ;
- b. définir les conditions pour la désignation de nouveaux sites ou zones ;
- c. arrêter les charges et servitudes grevant les propriétés ;
- d. comprendre des dispositions globales d'ordre urbanistique, fonctionnel, financier et organisationnel afin de mettre en œuvre les objectifs d'une politique sectorielle pour l'ensemble ou une partie du territoire national, précisant le cas échéant la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale au niveau local et régional ;
- e. fixer à partir du nombre total de logements prévus pour chaque zone réservée à une utilisation générale du sol du type logement, un taux supérieur ou égal à 15% devant obligatoirement être développé par les promoteurs publics définis à l'article 16, alinéa premier de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement afin de constituer des logements locatifs prévus dans le cadre de la mesure énumérée à l'article 2, paragraphe 2, de la présente loi.

Art. 12. Procédure d'élaboration

(1) Les projets de plans directeurs sectoriel sont élaborés sur proposition soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan directeur sectoriel visé. Le ministre procède à leur élaboration en collaboration avec des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et administrations de l'Etat et en associant, le cas échéant, tout autre acteur concerné par la politique sectorielle visée.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan directeur sectoriel est transmis aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées et au Conseil supérieur par voie électronique.

Parallèlement à cette transmission, une lettre recommandée avec accusé de réception est envoyée aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées afin de les informer de l'envoi du projet de plan directeur sectoriel par voie électronique. Les conseils communaux disposent d'un délai de quatre mois à compter de la réception de la lettre recommandée pour émettre leur avis.

Le projet de plan directeur sectoriel est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ainsi que sur les sites internet de la commune et du ministère du Développement durable et des Infrastructures, portant invitation à prendre connaissance du dossier.

En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse précisant les délais de dépôt et la procédure à respecter par les particuliers.

(3) Le ministre doit tenir des réunions d'information ensemble avec les collèges des bourgmestre et échevins dans les trente jours suivant le dépôt public du projet de plan. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes concernées. Ces réunions ont lieu en présence du ministre ou de son délégué ainsi que d'un membre au moins du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

(4) Les observations des particuliers concernant le projet de plan directeur sectoriel doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2. Le conseil communal établit un avis de synthèse de ces observations incluant une prise de position circonstanciée par rapport à ces observations.

(5) Dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la lettre mentionnée au paragraphe 2, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis de synthèse prévu au paragraphe 4, en y joignant la copie des observations écrites des particuliers.

(6) Le ministre établit un rapport des avis qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenus de la part des communes consultées. Sur base de ce rapport ainsi que l'avis du conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de plan directeur sectoriel.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions nomme un ou plusieurs commissaires spéciaux suivant la procédure prévue à l'article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La nomination du commissaire spécial produit les mêmes effets et le commissaire spécial dispose des mêmes prérogatives et doit respecter les mêmes obligations que prévus par l'article 108 de la loi précitée.

Les délais prévus au présent article prennent cours à partir du jour de la désignation définitive du commissaire spécial.

(8) La procédure prescrite pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels est applicable aux modifications et abrogations. La procédure prévue au présent article peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Art. 13. Procédure de modification ponctuelle

(1) Les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés ponctuellement suivant la procédure simplifiée telle que prévue au paragraphe 2. Sont considérées 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 propriété.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de modification ponctuelle est transmis aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées et au Conseil supérieur par voie électronique.

Parallèlement à cette transmission, une lettre recommandée avec accusé de réception est envoyée aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées afin de les informer de l'envoi du projet de modification ponctuelle par courriel.

Les conseils communaux disposent d'un délai de trois mois à compter de la réception de la lettre recommandée pour émettre leur avis.

(3) Dans ce délai de trois mois, les collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées transmettent au ministre l'avis du conseil communal relatif au projet de modification ponctuelle.

(4) Le ministre établit un rapport des avis qui sont parvenus dans le délai précité de la part des communes consultées. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle d'un plan directeur sectoriel. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Art. 14. Commission de suivi

(1) Pour chaque plan directeur sectoriel il est institué une commission de suivi, ayant pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan et de proposer des modifications, le cas échéant, sur initiative du collège des bourgmestres et échevins des communes territorialement concernées.

(2) La composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement des commissions de suivi sont arrêtés par règlement grand-ducal.

(3) Afin de garantir la réalisation des objectifs du plan directeur sectoriel au moment de sa mise en œuvre par le plan d'aménagement général, le règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel peut prévoir l'élaboration et l'approbation de schémas directeurs et de cahiers des charges par la commission de suivi.

Section 2. Plans d'occupation du sol

Art. 15. Forme, contenu et relation avec les plans directeurs sectoriels

(1) Les règlements grand-ducaux adoptant un plan d'occupation du sol comprennent une partie écrite et une partie graphique.

(2) Les plans d'occupation du sol doivent être conformes aux dispositions du plan directeur sectoriel lorsqu'ils en assurent la mise en œuvre.

Toutefois, l'existence préalable d'un plan directeur sectoriel n'est pas obligatoire à l'élaboration et l'entrée en vigueur d'un plan d'occupation du sol.

(3) Les règlements grand-ducaux adoptant un plan d'occupation du sol :

- a. délimitent à l'échelle locale ou intercommunale une surface à aménager sur fond de plan cadastral, pour laquelle ils désignent une ou plusieurs zones dont ils arrêtent le mode d'utilisation du sol pouvant être complétés, pour tout ou partie des fonds couverts par le plan d'occupation du sol par des dispositions ayant trait au degré d'utilisation du sol conformément aux définitions et à la légende-type correspondante, prévus à l'article 9, paragraphe 1, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- b. peuvent comprendre un schéma directeur, élaboré conformément à l'article 7, paragraphe 2 alinéa 4 point d) première phrase de la loi précitée du 19 juillet 2004 ;
- c. peuvent arrêter les critères d'aménagement ainsi que les charges et servitudes grevant les propriétés ;
- d. peuvent fixer des règles d'urbanisme et de lotissement de terrain, telles que prévues à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 1 et 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ;
- e. peuvent prévoir pour une ou plusieurs zones une obligation d'élaborer un plan d'aménagement particulier, conformément aux articles 25 et suivants de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Art. 16. Procédure d'élaboration

(1) Les projets de plans d'occupation du sol sont élaborés sur proposition soit du ministre, soit du ou des ministres concernés par l'objet du plan d'occupation du sol visé. Le ministre procède à leur élaboration en coopération avec des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et administrations de l'Etat et en associant, le cas échéant, tout autre acteur concerné par l'objet du plan.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de plan d'occupation du sol est transmis par voie électronique aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées et au Conseil supérieur.

Parallèlement à cette transmission, une lettre recommandée avec accusé de réception est envoyée aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées afin de les informer de l'envoi du projet de plan d'occupation du sol par voie électronique.

Les conseils communaux disposent d'un délai de trois mois à compter de la réception de la lettre recommandée pour émettre leur avis.

Le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ainsi que sur les sites internet des communes concernées et du ministère du développement durable et des infrastructures, portant invitation à prendre connaissance du dossier.

En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse précisant les délais de dépôt et la procédure à respecter par les particuliers.

(3) Le collège des bourgmestre et échevins doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes concernées. Chaque collège des bourgmestre et échevins y invite la population de sa commune.

(4) Les observations des particuliers concernant le projet de plan doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2. Le conseil communal établit un avis de synthèse de ces observations incluant une prise de position circonstanciée par rapport à ces observations.

(5) Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la réception de la lettre recommandée mentionnée au paragraphe 2, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis de synthèse prévu à l'alinéa précédent, en y joignant la copie des observations écrites des particuliers.

(6) Le ministre établit un rapport des avis et observations écrites qui dans le délai visé au paragraphe 2 sont parvenus de la part des communes consultées. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, s'il est parvenu au ministre dans le délai précité, sont joints au projet de plan d'occupation du sol. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et observations et les modifications éventuelles du projet de plan d'occupation du sol.

(7) En cas de manquement des autorités communales d'observer les formalités et les délais prévus aux paragraphes qui précèdent, il sera nommé un commissaire spécial suivant les règles prévues au paragraphe 7 de l'article 12 de la présente loi.

(8) La procédure prescrite pour l'élaboration des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications et abrogations. La procédure prévue au présent article peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Art. 17. Procédure de modification ponctuelle

(1) Les plans d'occupation du sol peuvent être modifiés ponctuellement suivant la procédure simplifiée telle que prévue au paragraphe 2. Sont considérées 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 propriété.

(2) Sur décision du Gouvernement en conseil, publiée sous forme abrégée au Mémorial et insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg, le projet de modification ponctuelle d'un plan d'occupation du sol est transmis aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées et au Conseil supérieur par voie électronique.

Parallèlement à cette transmission, une lettre recommandée avec accusé de réception est envoyée aux collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées afin de les informer de l'envoi du projet de modification d'un plan d'occupation du sol par voie électronique.

Les conseils communaux disposent d'un délai de deux mois à compter de la réception de la lettre recommandée pour émettre leur avis.

(3) Dans ce délai de deux mois, les collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées transmettent au ministre l'avis du conseil communal relatif au plan en question.

(4) Le ministre établit un rapport des avis qui sont parvenus dans le délai précité de la part des communes consultées. Ce rapport ainsi que l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci lui est parvenu dans le délai précité, sont joints au projet de modification ponctuelle. Le ministre propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de modification ponctuelle.

Section 3. Dispositions communes aux plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol

Art. 18. Effets du plan d'occupation du sol

Le règlement grand-ducal adoptant les plans d'occupation du sol modifie de plein droit les projets et plans d'aménagement général ainsi que, le cas échéant, les projets et plans d'aménagement particulier qui couvrent les mêmes fonds.

Art. 19. Effets du plan directeur sectoriel

(1) Le règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel peut réserver des zones ou sites dont il arrête l'utilisation générale du sol qui se superpose de plein droit aux projets et plans d'aménagement général. Cette utilisation générale du sol sera détaillée soit au niveau du plan d'aménagement général soit moyennant l'adoption d'un plan d'occupation du sol.

(2) Il peut réserver des zones ou sites dont il arrête l'utilisation précise du sol qui se superpose de plein droit aux projets et plans d'aménagement général. Cette utilisation précise du sol sera reprise soit au niveau du plan d'aménagement général soit moyennant l'adoption d'un plan d'occupation du sol.

(3) Il peut délimiter des zones dont il arrête l'utilisation précise du sol qui modifie de plein droit les projets et plans d'aménagement général.

(4) A partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel, aucune autorisation de construire contraire aux objectifs de ce dernier ne peut être délivrée.

Sont exceptées de cette interdiction les autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel et les demandes d'autorisation introduites avant cette entrée en vigueur.

(5) Dans un délai de six mois à compter de la publication du règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel au Mémorial, le collège des bourgmestres et échevins est tenu de produire à titre informatif une version adaptée de la partie graphique et écrite du plan d'aménagement général de la commune reprenant les délimitations prévues aux paragraphes 1 et 2, ainsi que les modifications de plein droit prévues au paragraphe 3.

(6) Les versions adaptées des parties graphique et écrite sont communiquées pour information au ministre ayant l'intérieur dans ses attributions endéans un délai de trente jours qui suit la publication au Mémorial prévue au paragraphe trois.

(7) Toutefois, en cas de contradiction entre le plan directeur sectoriel et la version adaptée du plan d'aménagement général, seul le plan directeur sectoriel fait foi.

(8) Le règlement grand-ducal adoptant le plan directeur sectoriel peut différer dans le temps les effets des différentes dispositions.

Art. 20. Mesures de publicité

(1) Les actes et promesses de vente ou de location, ainsi que ceux ayant pour objet de transférer un droit réel immobilier, de même que les affiches, annonces et tous autres moyens de publicité relatifs à de pareilles opérations concernant des terrains compris dans un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol ou d'un projet de plan ayant fait l'objet d'une décision du Gouvernement en conseil en vertu des articles 12, paragraphe 3 et 15, paragraphe 2 font mention de ces plans ou projets de plan et, le cas échéant, des servitudes provisoires prises en vertu de l'article 21. Ils spécifient succinctement le mode d'utilisation générale ou déterminée de ces fonds tel qu'il est prévu par les plans ou projets de plan. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer par le ministre.

(2) L'ensemble des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol font l'objet d'une publication sur le site internet du ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences et du site de l'Administration du Cadastre et de la Topographie.

(3) En cas d'inobservation des dispositions qui précèdent, la nullité de l'acte de vente, de location ou de transfert d'un droit réel immobilier pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur, du locataire ou autre contractant lésé, ou à leur défaut, de la commune aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement, du bailleur ou autre contractant fautif, sans préjudice d'éventuelles réparations civiles.

Art. 21. Servitudes provisoires

(1) Au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol et jusqu'à l'adoption du plan par règlement grand-ducal, il 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 et toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, sont interdits en tant qu'ils seraient contraires au projet de plan.

(2) Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle contrevient à la décision prévue au paragraphe 1.

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.

(3) La décision prévue au paragraphe 1 est prise par le ministre soit d'office, soit sur demande d'un conseil communal.

Avant de prendre sa décision, le ministre informe le propriétaire concerné et, le cas échéant, tout autre titulaire d'un droit réel par lettre recommandée de la servitude projetée. Une copie du courrier est adressée au collège des bourgmestres et échevins de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble visé par la servitude provisoire.

Le propriétaire et, le cas échéant, le titulaire d'un droit réel adresse au ministre ses observations éventuelles par écrit dans les quinze jours à dater de la notification mentionnée à l'alinéa qui précède. Dans le même délai, l'administration communale peut donner, par écrit, son avis.

Après l'expiration du délai de quinze jours, le ministre décide de la mise en place de la servitude projetée. La décision est notifiée au propriétaire concerné et, le cas échéant, au titulaire d'un droit réel par lettre recommandée avec copie aux collèges des bourgmestres et échevins concernés.

La décision du ministre est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans les quarante jours de sa notification.

(4) La validité des décisions d'interdiction est limitée à une période de deux ans. Le ministre peut décider de les prolonger de deux années, sans que le total des interdictions ne dépasse quatre années. La décision de prolongation est prise et notifiée de la même manière que la décision initiale.

(5) La décision d'interdiction devient caduque de plein droit au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal adoptant un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol.

(6) Avant l'expiration des périodes d'interdiction, la décision d'interdiction peut être levée en tout ou en partie par décision du ministre. Cette décision est prise et notifiée de la même manière que la décision d'interdiction initiale.

(7) Les servitudes provisoires ne donnent pas lieu à une indemnisation quelconque.

Art. 22. Expropriation

(1) L'Etat, les syndicats de communes et les communes territorialement compétents sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des objectifs des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol adoptés par règlement grand-ducal.

(2) L'expropriation est poursuivie sur base des dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Art. 23. Droit de préemption

(1) Les règlements grand-ducaux portant adoption des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol peuvent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat, des syndicats de

communes et des communes territorialement compétents, ci-après désignés « les pouvoirs préemptant », en vue de la réalisation de leurs objectifs.

La partie écrite et la partie graphique des plans en question doivent indiquer dans une zone définie à l'échelle cadastrale, les terrains ou ensembles de terrains regroupés auxquels s'applique le droit de préemption et conférer un objectif précis au droit de préemption.

(2) Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés au paragraphe précédent. Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(3) Les pouvoirs préemptant définis au paragraphe 1 sont prioritaires sur les titulaires d'un droit de préemption conventionnel. En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l'Etat est prioritaire sur la commune et la commune prioritaire sur le syndicat.

(4) Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent article :

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à l'Etat et aux communes,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux,
- les aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

(5) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé. Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

(6) Toute convention portant sur une aliénation visée au paragraphe 2 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption des pouvoirs préemptant.

(7) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé aux pouvoirs préemptant, une copie du projet d'acte d'aliénation, à moins qu'ils n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant:

- l'identité et le domicile du propriétaire;
- un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière;
- l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(8) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe 7, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, les pouvoirs préemptant sont réputés renoncer à l'exercice de leur droit de préemption.

(9) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe 7, point 6°.

Le silence du pouvoir préemptant territorialement compétent, dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de leur droit de préemption.

(10) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément au paragraphe 9, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, les pouvoirs préemptant sont en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(11) Si la convention visée au paragraphe 6, ayant donné lieu à renonciation, de la part des pouvoirs préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Les dispositions du paragraphe 5 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent paragraphe.

CHAPITRE IV – CONVENTION DE COOPÉRATION TERRITORIALE ETAT-COMMUNES

Art. 24. Convention de coopération territoriale Etat-communes

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure des conventions de coopération territoriale Etat-communes avec plusieurs communes, avec des communes membres d'un parc naturel ou avec un syndicat intercommunal. Cette convention a pour objet de promouvoir la coopération intercommunale et de contribuer à la mise en œuvre des plans et programmes de l'aménagement du territoire.

CHAPITRE V - GESTION DES EMPLACEMENTS DE STATIONNEMENT

Art. 25. Gestion des emplacements de stationnement

(1) Les communes sur les territoires desquelles se trouvent des sites de desserte en transports collectifs de bonne qualité sont tenues de mettre en œuvre une gestion des emplacements de stationnement sur ces sites.

Par site de desserte en transports collectifs de bonne qualité, il faut entendre tout site situé à une distance inférieure à :

- un kilomètre d'un arrêt ferroviaire ou d'un arrêt de tram ; ou
- 300 mètres d'un arrêt de bus, situé à moins de quinze minutes de trajet d'un arrêt ferroviaire et offrant au minimum 2 correspondances par heure vers cet arrêt ferroviaire dans la tranche horaire située entre 07h00 et 18h00.

(2) En vue de la mise en œuvre de la gestion des emplacements de stationnement, le plan d'aménagement général définit obligatoirement un maximum d'emplacements de stationnement autorisables pour les activités suivantes :

- les activités de commerce de détail ;
- les activités artisanales et
- les activités créant de nombreux emplois, précisées par un règlement grand-ducal.

Le plan d'aménagement général peut définir un maximum d'emplacements pour d'autres activités.

(3) Ce maximum ne peut pas dépasser des valeurs à fixer par règlement grand-ducal. Toutefois, pour les activités de services commerciaux et artisanaux générant un taux élevé de visiteurs et pour les activités artisanales ayant un besoin justifié d'emplacements pour véhicules de service, il peut être dérogé à ces valeurs.

(4) Un site qui ne répond pas à l'une des conditions alternatives prévues au paragraphe 1^{er} ne peut pas accueillir des activités créant de nombreux emplois, dont les surfaces sont supérieures à 3.500 m² de surface construite brute par immeuble bâti.

Par activité créant de nombreux emplois, il convient d'entendre les activités financières et d'assurances, les activités immobilières, les activités de service administratifs et de soutien telles qu'énumérées par le règlement (CE) n°1893/2006 du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2.

Sur ces sites, le nombre maximal d'emplacements de stationnement pour les activités créant de nombreux emplois ne peut pas dépasser un emplacement de parking par 45 m² de surface construite brute.

(5) Sont exceptés de l'interdiction prévue au paragraphe (3), les sites qui font l'objet d'un projet d'infrastructure prévu dans la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat de l'exercice en cours.

(6) Pour les activités de commerce dont la surface de vente est supérieure à 10.000 m² par immeuble bâti, le nombre d'emplacements autorisables est déterminé lors de l'élaboration du plan d'aménagement particulier en tenant compte de la centralité du site, le degré de saturation du réseau routier environnant, des nuisances sonores et de la qualité de desserte en transports collectifs.

(7) Les communes sont tenues de procéder à une mise en conformité du plan d'aménagement général aux dispositions du présent article à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal adoptant la réglementation relative à la gestion des emplacements de stationnement dès lors qu'elles procèdent à la mise à jour ou la modification de leur plan d'aménagement général.

CHAPITRE VI: INDEMNISATION - SANCTIONS PENALES ET MESURES ADMINISTRATIVES

Art. 26. Indemnisation

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.

Art. 27. Sanctions pénales et mesures administratives

(1) L'inobservation des dispositions des plans adoptés en vertu de la présente loi, des décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues à l'article 21 ou des obligations de publicité prévues à l'article 20 est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

(2) Le juge ordonne soit que les travaux entrepris soient rendus conformes, selon les cas, aux dispositions des plans adoptés en vertu de la présente loi, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin.

(3) Les mesures ordonnées par le juge sont exécutées aux frais des contrevenants. Ces frais sont recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

(4) La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.

(5) La violation des procédures prévues par la présente loi constitue une faute grave ou négligence grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(6) Lorsque le bourgmestre a été saisi d'une demande d'autorisation de construire portant sur des fonds couverts par un plan d'occupation du sol et qu'aucune décision n'est intervenue de sa part conformément à l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996, le ministre ayant l'Intérieur

dans ses attributions peut charger un ou plusieurs commissaires spéciaux en vue de remédier à l'omission du bourgmestre de se prononcer sur la conformité de la demande d'autorisation de construire au plan d'occupation du sol. Après deux avertissements consécutifs envoyés sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception, le ministre de l'Intérieur charge un ou plusieurs commissaires spéciaux de se rendre sur les lieux aux frais personnels du bourgmestre en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de se prononcer sur la conformité des travaux avec le plan d'occupation du sol et de délivrer, respectivement refuser, l'autorisation de construire sollicitée conformément à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le ou les commissaires spéciaux ainsi nommés sont également en charge de l'exécution de l'autorisation de construire précitée.

Sauf le cas d'urgence dûment constaté dans l'arrêté de nomination du commissaire spécial, ce dernier ne peut être envoyé qu'après l'expiration d'un délai de huit jours à partir de la réception du deuxième avertissement. Contre l'arrêté de nomination du commissaire spécial un recours est ouvert devant le tribunal administratif, qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être introduit dans les dix jours à partir de la prise du prédict arrêté de nomination. Dans le même délai, copie du recours est notifiée à l'autorité qui a envoyé les avertissements prévus au présent article. A défaut de recours ou si celui-ci est rejeté, le recouvrement des frais exposés pourra être poursuivi comme en matière de contributions directes, sur l'exécutoire du ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE VII: DISPOSITIONS MODIFICATIVES

Art. 28. Modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes

A l'article 12 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, l'alinéa 3 est remplacé par le texte suivant :

« Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était le jour avant la première publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12, paragraphe (2) de la loi du [●] concernant l'aménagement du territoire,
- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 15, paragraphe (2) de la loi précitée du [●].

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.»

Art. 29. Modification de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

A l'article 12bis de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'alinéa 2 est remplacé par le texte suivant:

« Les biens à exproprier sont estimés en prenant seule en considération la valeur du bien telle qu'elle était le jour avant la première publication au Mémorial:

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 12, paragraphe (2) de la loi du [●] concernant l'aménagement du territoire,

- soit de la décision du Gouvernement en conseil prise en vertu de l'article 15, paragraphe (2) de la loi précitée du [●].

Il est cependant tenu compte de l'évolution générale du prix des biens.»

Art. 30. Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

(1) L'alinéa 1 de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

«(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe 2 par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations et objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire ; elle reprend les dispositions et objectifs des règlements grand-ducaux portant adoption des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol conformément à la loi du [●] concernant l'aménagement du territoire lorsqu'une telle mesure s'avère nécessaire.»

(2) L'article 18bis la loi précitée du 19 juillet 2004 est supprimé

(3) Le paragraphe 1er de l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacé par le texte suivant:

«(1) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » et « quartier existant » ont pour objet de préciser et d'exécuter le plan d'aménagement général, à l'exception des terrains qui sont situés dans une zone verte au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et des terrains qui sont couverts d'un plan d'occupation du sol pour lesquels une obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise».

CHAPITRE VIII: DISPOSITIONS ABROGATOIRES, TRANSITOIRES ET INTITULÉ ABRÉGÉ

Art. 31. Abrogation

La loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire est abrogée.

Art. 32. Dispositions transitoires

(1) Les plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. S'ils sont modifiés ou abrogés, la procédure prescrite pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels prévue par la présente loi est applicable.

(2) Il en est de même pour les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires sur base des lois modifiées du 21 mai 1999 et du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ainsi que pour les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la

présente loi. S'ils sont modifiés ou abrogés, la procédure prescrite pour l'élaboration des plans d'occupation du sol prévue par la présente loi est applicable.

(3) Les définitions des zones et, le cas échéant, la légende des cartes correspondantes, établis par les plans d'aménagement partiel et globaux élaborés sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire ainsi que des plans d'occupation du sol élaborés sur base des lois modifiées des 21 mai 1999 et 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent en vigueur, y compris en cas de modification desdits plans postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 33. Intitulé abrégé

La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée «loi du [●] concernant l'aménagement du territoire.

Commentaire des articles

Ad article 1

Des définitions concises, dénuées de toute énumération à caractère programmatique ont été élaborées pour permettre une meilleure appréhension de la matière. Le corpus du texte a par voie de conséquence un contenu purement normatif.

Ad article 2

Ad paragraphe 1 :

La précision des objectifs constitue un second pas vers la constitution d'un cadrage normatif suffisant.

L'assurance de conditions de vie optimales par une utilisation rationnelle du sol et un développement concentré aux endroits les plus appropriés du territoire constituent les objectifs majeurs de l'aménagement du territoire.

Pour ce faire, l'aménagement du territoire veille, en définissant des stratégies territoriales intégrées, à la coordination des politiques sectorielles ayant un impact territorial menées au niveau communal, intercommunal, national, transfrontalier et international.

Le tout doit être fait dans l'objectif de promouvoir un développement durable, l'un des aspects de ce dernier consistant justement à veiller à une coordination efficace entre les différentes politiques sectorielles du Gouvernement.

Par développement durable, on entend le développement axé sur la satisfaction des besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins, tel que défini par la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique de développement durable. Il est basé sur trois piliers d'égale valeur, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de la nature.

Ad paragraphes 2 et 3:

Par le biais de la mise en œuvre de ses instruments (POS et PDS), l'aménagement du territoire contribue à la réalisation des objectifs spécifiques majeurs énoncés par le paragraphe 2 et participe à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques majeurs énoncés dans le cadre du paragraphe 2 peuvent faire l'objet d'une pondération globale.

Ad article 5

Ad paragraphe 1

Le paragraphe 1 décrit la compétence propre du ministre du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, laquelle consiste en une compétence de coordination des moyens énumérés à l'article 4 aux fins d'assurer une application cohérente de la politique en matière d'aménagement du territoire.

Par contre, l'initiative en matière d'élaboration d'un projet de plan d'occupation du sol ou de plan directeur sectoriel est désormais étendue à l'ensemble des membres du Gouvernement pouvant être concernés par l'objet du projet de plan en question.

Ad paragraphe 2

Le paragraphe (2) impose au ministre de faire périodiquement rapport à la Chambre des députés. Afin que la périodicité ne devienne toutefois pas fictive, le rapport doit être réalisé au moins une fois tous les trois ans. La politique de l'aménagement du territoire s'inscrit en effet par essence dans la durée, de telle sorte à ce qu'un intervalle de trois ans constitue la durée minimale requise pour l'établissement d'un tel rapport.

Ad paragraphe 3

Le collège des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées par un plan directeur sectoriel peut s'adresser à la commission de suivi afin de que cette dernière puisse tenir compte de la réalité des besoins du terrain.

Ad article 6

Contrairement à la loi modifiée du 30 juillet 2013, le Conseil supérieur ne fait plus l'objet d'un chapitre à part relatif aux organes d'aménagement, le conseil supérieur constituant désormais le seul organe d'aménagement. Le chapitre VII de la loi modifiée constituait en effet une survivance de la loi du 21 mai 1999 qui incluait deux organes d'aménagement, à savoir le conseil supérieur (CSAT) et le comité interministériel.

Ad article 7

Le programme directeur peut désormais être précisé par des annexes.

Si une « Partie B : la mise en œuvre du programme directeur » contenant un catalogue des mesures détaillées, actions et projets des objectifs politiques mentionnés au chapitre 2 du programme directeur existe d'ores et déjà, une « Partie C relative à la mise en œuvre du programme directeur au niveau de l'aménagement communal » est en cours d'élaboration.

La partie C en question contiendra l'ensemble des recommandations qui étaient contenues dans les projets de plans directeur sectoriel intitulés «logement», «zone d'activités économiques», «paysages» et «transports» retirés de la procédure d'adoption suite à une décision du Conseil de Gouvernement en date du 28 novembre 2014. Elle aura pour vocation de constituer un guide pratique à l'intention des communes dans le cadre de l'élaboration, de la mise à jour et de la modification du plan d'aménagement général (PAG).

Ad article 8

La procédure relative à l'élaboration d'un nouveau programme directeur reste inchangée par rapport à la version de la loi modifiée du 30 juillet 2013, mis à part les points suivants :

-la transmission du projet de programme directeur peut se faire par voie électronique ;

-la modification du programme directeur se fera non plus selon le principe du parallélisme des formes, tel que prévu par l'article 6, paragraphe 5, de la loi modifiée du 30 juillet 2013, mais selon la procédure établie au paragraphe 8 de l'article 8 du présent projet de loi.

Ad article 9

A l'instar des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol, la possibilité d'une modification ponctuelle du programme directeur est insérée pour les adaptations ou changements mineurs du programme directeur.

Par modification de la structure générale ou des orientations et objectifs du programme directeur, il convient d'entendre les modifications concernant les objectifs politiques, les objectifs prioritaires ainsi que les stratégies.

Par modification mineure du programme directeur, il convient d'entendre le rajout ou la suppression des mesures prises dans le cadre des objectifs prioritaires, la rectification de données chiffrées et des statistiques ainsi que la suppression des données rendues obsolètes par l'évolution de la législation en matière d'aménagement du territoire (par ex: la délimitation de régions d'aménagement).

L'objectif du présent article est d'éviter une procédure fastidieuse, soit la consultation de l'ensemble des communes, pour des adaptations ou changements mineurs du programme directeur.

Ad article 10

Ad paragraphe 1

Alors que le programme directeur constitue, selon l'article 1, paragraphe 4 du présent projet de loi, le cadre de référence pour les actions, plans ou projets de plans ainsi que les programmes de l'Etat et des communes, les orientations et objectifs y contenus sont repris et précisés par les plans directeur sectoriel et les plans d'occupation du sol au niveau étatique.

Cependant, les plans d'occupation du sol peuvent avoir une existence autonome par rapport aux plans directeurs sectoriels. Cette autonomie existe a priori lorsque l'intervention gouvernementale concerne une activité clairement délimitée, appelée à s'exercer sur ou impacter le territoire de plusieurs communes. Le présent article consacre la jurisprudence des juridictions administratives en la matière (TA, 22 octobre 2007, n°21934 du rôle).

«Le POS est soumis uniquement à une obligation de conformité avec les options du programme directeur telles que précisées soit par le plan directeur régional (PDR), soit par le plan directeur sectoriel (PDS) sans que l'élaboration d'un PDR ou PDS ne soit rendue obligatoire en l'absence de précisions apportées soit par un PDR, soit par un PDS aux options du programmes directeurs aucune non-conformité ne saurait utilement être établie, étant entendu que la notion de conformité est relative en ce sens qu'elle suppose l'existence d'un instrument de référence.»

A ce titre, l'article 15 est explicite.

Ad paragraphe 2

Les communes doivent reprendre et préciser les orientations et objectifs du programme directeur ainsi que les précisions desdits « orientations et objectifs » prévues dans la partie C du programme directeur lorsqu'elles procèdent à l'élaboration, à la mise à jour ou à la modification de leur plan d'aménagement général (PAG). Les communes doivent ainsi déterminer un développement compatible avec les orientations et objectifs du programme directeur dans le cadre de l'étude préparatoire mentionnée à l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le programme directeur n'a de force contraignante (« Behördenverbindlichkeit ») pour les autorités communales qu'en matière de PAG.

L'autorité de tutelle pourra ensuite valablement se référer au programme directeur pour justifier une décision d'approbation ou de refus d'approbation d'un PAG sur base de considérations tirées dudit programme directeur.

Il s'agit de parer à toute insécurité juridique en la matière et d'alléger les charges administratives pesant sur les particuliers qui peuvent initier la procédure d'élaboration et de modification des plans d'aménagement particulier (PAP) selon la législation en matière d'aménagement communal et de développement urbain.

Ad article 11

Les procédures d'élaboration, de modification et d'abrogation des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol ont été revues afin de les harmoniser dans la mesure du possible.

Le plan directeur sectoriel (PDS) n'a pas fait l'objet d'une définition détaillée dans le cadre de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Or l'entrée en vigueur tout comme la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol, peut porter atteinte à droits fondamentaux et libertés publiques constitutionnellement protégés (article 16 de la constitution relatif à l'expropriation notamment) ainsi qu'à des questions d'organisation fondamentale (article 108 relatif à l'autonomie communale), qui constituent des matières réservées à la loi.

Or, selon l'article 32 (3) de la Constitution, une délégation au Grand-Duc dans les matières réservées à la loi n'est permise que dans des conditions très strictes. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle exige que les principes directeurs soient nettement précisés par la loi elle-même, quitte à ce que leurs modalités d'application ou d'exécution techniques fassent l'objet de règlements grand-ducaux. La loi peut déléguer au pouvoir réglementaire des mesures d'exécution, à condition toutefois de déterminer à l'effet de cette délégation la fin, les conditions et les modalités, soit le « cadrage normatif ». La délégation législative formelle exigée pour permettre d'édicter des règlements grand-ducaux dans les matières réservées doit s'inscrire dans une fin bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme. Il appartient dès lors au législateur de déterminer dans la loi la fin, les conditions et modalités de cette délégation sous peine d'inconstitutionnalité de la loi. La précision du contenu des plans directeurs sectoriels est essentielle pour la constitution du cadrage normatif suffisant.

Ad articles 12

Ad paragraphe 1

Les groupes de travail procédant à l'élaboration des projets de plans directeur sectoriel (PDS) peuvent inclure, aux côtés des représentants de ministères et administrations de l'Etat, des acteurs concernés par la politique sectorielle visée par l'objet du PDS en question. Cette démarche permet de désamorcer le reproche maintes fois formulé que l'élaboration de tels plans ne se faisait qu'au niveau des représentants des ministères et des administrations de l'Etat concernés.

Ad paragraphe 2

La transmission des plans directeurs sectoriels se fera désormais par voie électronique répondant ainsi aux impératifs de dématérialisation et de transition. La transmission par voie électronique pouvant toutefois être source d'insécurité juridique, l'envoi en parallèle d'une lettre recommandée avec accusé de réception au collège des bourgmestre et échevins des communes concernées informant ces dernières de la transmission du projet de PDS susmentionnée est prévue.

L'introduction de la nécessité de procéder à une publication du projet de plan directeur sectoriel sur le site internet de la commune fait écho aux récents changements législatifs entrepris au niveau de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre du projet de loi no. 6704.

Ad paragraphe 3

Comme il est difficile d'un point de vue matériel d'organiser 105 réunions en 30 jours, le présent paragraphe accorde la faculté au ministre d'organiser des réunions d'information conjointes impliquant plusieurs communes concernées par le projet de PDS.

Ad paragraphe 4

Par rapport au texte actuellement en vigueur, les changements suivants ont été entrepris :

- le terme « intéressés », connoté en droit, a été remplacé par le terme plus neutre de « particuliers » ;
- l'introduction d'un délai stipulé sous peine de forclusion quant aux observations émises par les particuliers ;
- l'obligation pour les collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées par les projets de PDS de faire un avis de synthèse des observations des particuliers incluant une prise de position circonstanciée des communes aux fins d'éviter que ces dernières ne rendent un avis reposant sur des observations contradictoires .

Ad paragraphe 7

La possibilité d'un recours aux services d'un commissaire spécial en cas de non-respect par une commune des formalités et délais prévus dans le cadre de l'article 12 est désormais prévue dans le cadre de la procédure d'élaboration des PDS, alors qu'elle ne l'était initialement que dans celle des POS.

Ad paragraphe 8

Le paragraphe 8 fait référence au principe maintes fois affirmé en jurisprudence de mutabilité des PDS et contient les règles de procédure applicables à leur modification et abrogation. Dans un souci de simplification administrative toutefois, lesdites procédures ne sont étendues qu'aux communes territorialement concernées par les modifications et abrogations.

Ad article 13

La procédure de modification ponctuelle qui concerne les modifications mineures rendues nécessaires par la mise en œuvre du plan a légèrement été modifiée, le tout dans un souci de cohérence des conditions d'application de la procédure en question au niveau des plans directeurs sectoriels. Elle concerne désormais l'adaptation du plan sur un ou plusieurs points précis sans que :

- a) les servitudes d'ores et déjà introduites ne soient aggravées ;
- b) des servitudes nouvelles ne soient instituées ;
- c) les droits de propriétés ne soient autrement restreints.

Le point c) constitue une nouveauté par rapport au texte actuellement en vigueur en matière de modification ponctuelle des plans directeurs sectoriels.

De manière analogique à l'article 12, la transmission du projet de modification ponctuelle peut également se faire par voie électronique.

Ad article 14

Ad paragraphe 3

Etant donné que le PDS peut prévoir l'approbation de schémas directeurs et de cahiers de charge par la commission de suivi, une base légale est nécessaire.

Ad article 15

Ad paragraphe 1

Le paragraphe (1) précise que le plan d'occupation du sol comporte une partie écrite, qui, contrairement au plan directeur sectoriel, doit être complétée d'une partie graphique.

Ad paragraphe 2

Le POS ne doit pas nécessairement être précédé d'un PDS. La possibilité d'une existence propre d'un POS a déjà été confirmée dans le passé par les juridictions administratives :

« Le plan d'occupation du sol est soumis uniquement à une obligation de conformité avec les options du programme directeur telles que précisées soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel sans que l'élaboration préalable d'un plan directeur régional ou sectoriel ne soit expressément rendue obligatoire. En l'absence de précisions apportées soit par un plan directeur régional, soit par un plan directeur sectoriel aux options du programme directeur, aucune non-conformité afférente ne saurait utilement être établie, étant entendu que la notion de

conformité est relative en ce sens qu'elle suppose l'existence d'un instrument de référence déterminé » – TA 22-10-07 (21934)

Dans certains domaines, comme par exemple en matière d'activités aéroportuaires ou en matière de dépôts pétroliers, où il n'existe aucun besoin, ni de nécessité de coordonner un secteur d'activité, il est indispensable que le POS puisse avoir une existence indépendamment de tout PDS.

En revanche, dans l'hypothèse où un POS est censé préciser ou mettre en œuvre un plan directeur sectoriel, il doit être conforme aux dispositions de ce PDS.

Ad paragraphe 3

Des changements ont été opérés afin de rendre l'instrument du POS plus souple d'une part et d'aligner les concepts autour desquels s'organise l'aménagement du territoire sur ceux de l'aménagement communal (notamment en matière de zonage et d'obligation générale d'établir un PAP) d'autre part.

En effet, selon une jurisprudence de la Cour administrative (CA 29-5-08 23728C et CA 19-2-09 24834C), le « bon sens commande que les concepts à partir desquels l'aménagement du territoire s'organise soient les mêmes, que l'approche soit nationale, dans le cadre de la loi modifiée du 21 mai 1999, ou communale, dans celui de la loi modifiée du 19 juillet 2004 ».

Concernant le contenu des POS, il convient de distinguer les situations suivantes :

1) Les POS doivent au moins contenir des indications quant au mode d'utilisation du sol, c'est-à-dire des indications quant aux fonctions admises.

Ils peuvent en outre fixer pour tout ou partie des fonds qu'ils recouvrent, des règles ayant trait au degré d'utilisation du sol, soit le coefficient d'utilisation du sol (CUS), le coefficient d'occupation du sol (COS), le coefficient de scellement du sol (CSS) et le cas échéant la densité de logements (DL) ainsi que le nombre minimal et maximal des emplacements de stationnement lequel est déterminé en fonction du mode d'utilisation du sol.

Dans l'optique de garantir un développement « cohérent » de certains sites et d'assurer une mixité des fonctions, le POS peut en outre prévoir un schéma directeur.

Si les POS ne vont pas au-delà du contenu évoqué ci-haut, ils se contentent de modifier de plein droit le plan d'aménagement général (PAG) de la ou des communes territorialement concernée(s) à l'exclusion des PAP.

2) Les POS peuvent cependant aller au-delà des dispositions précitées.

Dès que les POS incluent l'édiction de règles d'urbanisme, une exemption à l'obligation générale d'établir un PAP est de mise. Les POS peuvent ainsi prévoir :

a. d'inclure des règles d'urbanisme et de lotissement des terrains conformément aux articles 25 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; lesquelles peuvent être :

-sommaires et impliquer une exemption d'établir un PAP;

-sommaires et modifier de plein droit les projets et PAP sur un ou plusieurs points particuliers lorsque l'établissement d'un tel PAP est requis par le POS ;

-ou impliquer un degré de précision tel, que le POS constitue l'équivalent d'un PAP du point de vue de son contenu.

b. une obligation d'établir un PAP pour une ou plusieurs de leurs zones conformément aux règles prévues en matière d'aménagement communal, impliquant de ce fait la modification de plein droit des projets et plans d'aménagement particulier dont l'établissement peut être requis en vertu de l'article 15, paragraphe 3, e) par les dispositions pertinentes du POS.

Les POS peuvent ainsi être « modulés » en fonction de la poursuite des objectifs à atteindre et contenir divers degrés de précision s'appliquant respectivement aux différentes zones de la surface à aménager. Cette option est d'autant plus utile lorsque les fonds recouverts par ce dernier présentent des réalités du terrain fort contrastées. A ce titre, le règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire les POS « Aéroport et environs » constitue une parfaite illustration.

Ad article 16

Ad paragraphe 1

Le droit d'initiative appartient au ministre ainsi qu'à tout autre membre du Gouvernement intéressé par l'objet du projet de plan d'occupation du sol.

Ad paragraphe 2

La procédure de consultation est lancée par une décision du Gouvernement en conseil quant à la transmission qui fait l'objet d'une publication sous forme abrégée au Mémorial, alignant par conséquent la procédure relative aux plans d'occupations sur celle relative aux plans directeurs sectoriels.

De plus, la transmission des PDS se fera désormais par voie électronique répondant ainsi aux impératifs de dématérialisation et de transition vers le numérique pré-mentionnés. La transmission par courrier électronique pouvant cependant être source de problèmes, l'envoi en parallèle aux communes informant ces dernières de la transmission susmentionnée s'avère utile pour plus de sécurité juridique.

La réception de cette dernière enclenche le délai de transmission des documents visés au paragraphe (6) du même article.

Concernant les modalités de dépôt et de publicité des projets de plan et des projets de modification ou d'abrogation de plans, hormis l'introduction de la nécessité de publier le projet en question sur le site internet de la commune, faisant écho aux récents changements législatifs entrepris au niveau de la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain, aucun changement n'a été opéré dans le cadre du présent par rapport à la législation en vigueur jusqu'à présent.

Les commentaires relatifs à l'article 12 sont également valables pour le présent article.

Ad article 17

Cf les commentaires de l'article 13.

Ad article 18

Le POS n'est plus comme sous l'empire de la loi modifiée du 30 juillet 2013 un instrument au contenu rigide, mais peut tel que décrit ci-haut être « modulé » selon les objectifs à atteindre et la réalité des terrains sous-jacents. Il doit au minimum changer le mode d'utilisation du sol mais peut aller jusqu'à contenir l'ensemble des règles d'urbanisme prévues dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier ».

En fonction du degré de précision du POS donc, la modification de plein droit prévue dans le cadre de l'article 18 concerne nécessairement le projet ou plan d'aménagement général PAG et peut concerner les projets ou plans d'aménagement particulier.

Les POS sont d'autant plus appelés à déroger aux projets et plans d'aménagement communaux existants ou à venir selon le cas de figure, que les dispositions quant au mode d'utilisation du sol, le cas échéant celles relatives au degré d'utilisation du sol et les prescriptions urbanistiques sont détaillées.

Seule subsistera la faculté de procéder à l'établissement de PAP lorsque le POS en stipule clairement la possibilité, en vertu de l'article 15, paragraphe 3, e).

Ad article 19

Ad paragraphe 1

Le PDS peut arrêter une utilisation générale du sol, laquelle implique l'obligation pour la commune territorialement concernée de désigner l'un des modes d'utilisation énumérés par le PDS dès lors qu'elle procède à la mise en œuvre du PDS dans le cadre de l'élaboration, la mise à jour ou la modification de son PAG selon les modalités prévues et en fonction des objectifs à atteindre dans le cadre du PDS.

La démarche est similaire lorsqu'il revient à l'Etat de procéder à la mise en œuvre du PDS dans le cadre d'un POS.

Ad paragraphe 2

Le PDS peut arrêter une utilisation précise du sol, laquelle implique l'obligation pour la commune territorialement concernée de reprendre le mode d'utilisation désigné par le PDS dès lors qu'elle procède à la mise en œuvre du PDS dans le cadre de l'élaboration, la mise à jour ou la modification de son PAG selon les modalités prévues et en fonction des objectifs à atteindre dans le cadre du PDS.

La démarche est similaire lorsqu'il revient à l'Etat de procéder à la mise en œuvre du PDS dans le cadre d'un POS.

Ad paragraphe 3

Une modification de plein droit du PAG est envisageable dans le cadre d'un PDS. Dans pareil cas de figure cependant, ni la commune territorialement concernée, ni l'Etat ne doivent procéder à une quelconque démarche pour que le PAG soit modifié, la modification découlant par définition de la loi.

Ad paragraphe 8

Ce paragraphe prévoit que le règlement grand-ducal portant adoption du PDS peut moduler et différer dans le temps l'entrée en vigueur et les effets des différentes dispositions y contenues. Sont donc concernés l'applicabilité dans le temps des effets des dispositions des plans directeurs sectoriels.

Ainsi, les PDS peuvent contenir :

1. des dispositions à caractère transitoire applicables à partir de l'entrée en vigueur du texte jusqu'à la mise en œuvre;
2. des dispositions applicables à partir de l'entrée en vigueur du texte et sans restriction quant à leur applicabilité à l'avenir (par ex. le respect de certaines normes ou de prescriptions urbanistiques ou l'édiction de certaines interdictions);
3. des dispositions applicables à partir de la seule mise en œuvre du PDS.

Ad article 21

Suite à l'avis n° 50.683 du 18 novembre 2014 du Conseil d'Etat, l'existence du principe des effets dits « standstill » fut remis en cause alors que ces effets portaient atteinte au plein exercice des attributs du droit de propriété sans possibilité pour le propriétaire de réclamer une juste indemnité d'une part et constituaient une atteinte à un domaine réservé à la loi qu'est la possibilité de réclamer une juste indemnité sans que cette possibilité ne soit formellement prévue par la loi d'autre part.

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 de la Constitution. Cette situation est d'autant plus critique qu'elle fait suite à une simple décision du Gouvernement en conseil, et non à un acte émanant du Grand-duc, seul habilité par la Constitution à intervenir dans un domaine réservé à la loi.

Or 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. Il est dès lors primordial de trouver une alternative. C'est ce que l'article 20 se propose de faire en prévoyant que le ministre peut prendre une décision tendant à l'instauration de servitudes applicables dès le début des études et des travaux tendant à établir, modifier ou compléter un plan (du moment qu'il s'agit d'un acte individuel et non d'un acte réglementaire).

En effet, selon la jurisprudence, un « acte qui touche non pas la seule situation d'un individu, mais qui touche aux intérêts de plusieurs personnes, n'est pas, de ce seul fait, un acte échappant à la qualification d'acte individuel en ce qui concerne toutes ses dispositions. Il conserve cette qualification dans la mesure où il contient une ou plusieurs décisions à portée individuelle dans ce sens qu'il considère chaque situation isolément et non en fonction d'un mobile général susceptible de s'appliquer, a priori, de manière indifférente à une globalité de personnes se trouvant dans la même situation. En revanche, une décision administrative qui vise à régir une problématique de manière impersonnelle et qui produit ses effets à l'égard d'une pluralité de personnes se trouvant, par rapport à cette décision, dans la même situation, n'est pas à qualifier de décision individuelle au sens de l'article 31 de la loi modifiée du 8 février 1961 -TA 15-7-97 (9436); TA 15-7-97 (9603); TA 23-7-97 (9658)2; TA 7-10-97 (9585) ».

Il peut ainsi empêcher que des constructions puissent être réalisées et mettre en échec soit la réalisation d'une zone prévue par un PDS, soit une interdiction ou limitation fondamentale imposée par le plan.

Ad article 22

Le présent article a été repris tel qu'il a été rédigé dans la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, hormis les adaptations rédactionnelles qui s'imposaient.

En effet, le droit conféré aux communes de poursuivre l'acquisition et l'expropriation a été maintenu concernant leur territoire.

Il est en l'occurrence opéré un renvoi aux dispositions des lois modifiées des 15 mars 1979 sur l'expropriation et 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route, soit le renvoi à la législation de droit commun en matière d'expropriation.

Ad article 23

L'article 23 prévoit la possibilité pour les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol d'instituer un droit de préemption au profit de l'Etat, des syndicats et des communes territorialement compétents. La partie écrite et la partie graphique du plan renseignent alors avec précision lesquels des terrains ou ensemble de terrains regroupés dans une zone définie à l'échelle cadastrale et pourvue d'une affectation précise et détaillée sont concernés.

Selon l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2015 (avis no 50.728) relatif au projet de loi portant, entre autres, modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement, le droit de préemption constitue « une atteinte, à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de la chose » :

Il importe dès lors d' « assigner un objectif précis au droit de préemption », ce dernier devant « être sous-tendu par des justifications d'intérêt général résultant de la loi et (...) les prérogatives accordées aux pouvoirs préemptant doivent être proportionnées ».

Or, selon le Conseil d'Etat, l'objectif poursuivi par le droit de préemption peut découler de la finalité des zones urbanistiques dont les parcelles à préempter font partie.

Ad article 24

L'article 24 concerne les conventions entre l'Etat et les communes visant à mettre sur pied une stratégie de développement commune, définie dans le cadre d'une coopération intercommunale au niveau local, intercommunal et transfrontalier, le tout conformément aux objectifs énoncés par le programme directeur. Il s'agit là d'un processus de planification informel.

Ad article 25

L'article 25 vise une réglementation et une restriction des emplacements de stationnement automobile autorisables sur le domaine privé à mettre en œuvre par les communes en fixant, selon des critères qu'il énumère, un maximum d'emplacements de stationnement autorisables. Le maximum dont question constitue un plafond. Les communes peuvent cependant définir une clé plus restrictive, voire étendre la présente gestion des emplacements de stationnement à d'autres modes d'utilisation du sol.

Ad paragraphe 4

Il s'agit de dissuader l'implantation de services commerciaux ou artisanaux dans des sites qui ne disposent pas d'une bonne accessibilité par le transport en commun. Ainsi, le système de gestion des emplacements de stationnement détermine un nombre maximal d'emplacements de stationnement par surface bâtie brute qui est de un emplacement de parking par 45 m² de surface construite brute par immeuble bâti.

Ad article 26

Dans son arrêt no. 101/13 du 4 octobre 2013, la Cour constitutionnelle a considéré que l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en partie similaire à l'article 22 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, ne couvrait pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une servitude résultant d'un plan d'aménagement général est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude. L'article 26 se propose de remédier à cette situation.

Le droit de demander une indemnisation qui résulte d'une servitude est de plus prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur des plans adoptés par règlement grand-ducal, ce qui constitue un délai inférieur au délai de droit commun.

Ad articles 28 et 29

L'article 16 de la constitution exige que l'indemnité doit être juste, soit qu'elle doit être complète. L'exproprié a partant droit à la réparation de toutes les suites dommageables de la dépossession qu'il subit au nom de l'intérêt public.

L'indemnité d'expropriation doit être fixée conformément au droit commun en tenant compte de la nature et de l'état de l'immeuble au jour du transfert de propriété, soit le jour du jugement qui ordonnant l'expropriation, et de la valeur de l'immeuble au moment où l'indemnité est accordée.

C'est au moment où le juge fixe l'indemnité définitive qu'il doit calculer la somme d'argent nécessaire à l'exproprié pour reconstituer son patrimoine. S'il considère que l'indemnité mise antérieurement à la disposition de l'exproprié n'était pas suffisante au moment où elle a été accordée, il doit, pour évaluer le montant supplémentaire à allouer, se placer au moment de sa décision et tenir compte, le cas échéant, de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie ou de la hausse du marché immobilier depuis le jour où l'indemnité a été fixée.

Ces articles ont pour objet de modifier la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route ainsi que la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'Etat, les syndicats de communes ainsi que les communes territorialement compétents peuvent être amenés à devoir acquérir des immeubles de toute nature (terrains inclus) en vue de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol. Les immeubles dont question peuvent ainsi gagner en valeur du seul fait de la planification étatique, certains propriétaires pouvant en effet être amenés à demander des prix exorbitants en spéculant sur la nécessité pour l'Etat, les syndicats de communes et les communes territorialement concernés d'acquérir les immeubles dont question. L'enrichissement indu des propriétaires immobiliers en est la conséquence et oblige non seulement l'Etat, les syndicats de communes ou les communes territorialement concernés qui promeut le projet, mais également les particuliers voulant se porter acquéreurs d'une place à bâtir, à payer des prix exorbitants.

Les articles 28 et 29 stipulent ainsi qu'il n'est pas tenu compte, lors d'une procédure d'expropriation, des changements de valeur intervenus depuis le jour de la publication sous forme abrégée au Mémorial de la décision du Conseil de Gouvernement de procéder à l'élaboration ou à la modification d'un plan directeur sectoriel ou plan d'occupation du sol.

Se référer à la date de publication au Mémorial répond à un souci de sécurité juridique, ce en instituant une date certaine et permet également de satisfaire à la nécessité de procéder aux mesures de publicité prévues dans le cadre de l'article 19 (futur droit de préemption au profit de l'Etat et des communes territorialement concernées et potentialité du recours à la procédure d'expropriation aux conditions définies par la présente loi visant les biens se situant dans les zones reclassées par les règlements grand-ducaux portant adoption d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol).

A noter qu'il est fait référence à la valeur du bien dans le cadre de cet article et non à l'indemnité versée à l'exproprié qui se doit d'être juste selon les termes de l'article 16 de la Constitution.

Fiche financière

(en application des dispositions de l'article 79 de la loi du 8 juin 1999).

Intitulé du projet : Projet de loi concernant l'aménagement du territoire.
Ministère initiateur : Ministère du Développement durable et des Infrastructures,
Département de l'aménagement du territoire.

Nature des dépenses proposées :

Le projet de loi sous rubrique n'engendre pas d'impact financier direct. Cependant, certaines dépenses peuvent avoir un impact financier indirect en ce que :

1. L'organisation de procédures d'élaboration, de modification et d'abrogation des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d'occupation du sol (POS) engendre divers frais, parmi lesquels les frais relatifs à l'établissement d'une évaluation environnementale stratégique (EES), telle que requise par la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
2. La mise en œuvre des PDS et des POS peut également mener à devoir avoir recours à l'instauration de servitudes d'urbanisme (article 26 du projet de loi sous rubrique), voire à l'exercice de procédures d'expropriation ou à celui d'un droit de préemption au profit de l'Etat (articles 22 et 23 du projet de loi sous rubrique). La mise en œuvre desdits instruments peut donc mener à des indemnités substantielles.
3. La conclusion de conventions de coopération territoriale Etat-communes (article 24 du projet de loi sous rubrique) enfin, peut mener à des dépenses grevant le budget de l'Etat, en ce qu'ils engendrent diverses contributions financières aux fins de promouvoir le développement intercommunal (frais d'études etc.).
4. Les indemnités ainsi que les frais de route et de séjour accordés soit aux membres du CSAT qui ne sont pas visés par la loi modifiée du 16 avril 1979 relative au statut général des fonctionnaires de l'Etat non fonctionnaires, soit aux experts et techniciens appelés à opérer au sein du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) sont à fixer par règlement grand-ducal, lequel qui détermine également la composition et le fonctionnement du CSAT (art. 6 (3)).

Impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel :

L'impact financier reste en principe neutre dans le sens où les dépenses mentionnées aux points 1 à 3 sont les mêmes que celles prévues dans le cadre de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, loi que le présent projet entend par ailleurs abroger. Le nombre d'études d'évaluations environnementales stratégiques à effectuer, le recours à la procédure d'expropriation ou celui au du droit de préemption, l'instauration de servitudes d'urbanisme susceptibles d'engendrer des indemnités ainsi que les cofinancements de l'Etat en vertu de conventions territoriales avec les communes dépendent largement de la

politique d'aménagement du territoire menée par le Gouvernement et ne peuvent dès lors que difficilement faire l'objet d'une estimation au préalable.

Pour le point 4, il y a lieu de préciser que sur demande du Ministre ayant la Fonction publique et la Réforme administrative dans ses compétences, les fonctionnaires d'Etat, lesquels peuvent également être membres du CSAT, sont été exclus des indemnités prévues à l'article 6 (3) du projet de loi. Ils auront la possibilité de recourir à la procédure prévue à l'article 23 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général du fonctionnaire pour se faire indemniser. L'impact est donc censé rester neutre.

Impact budgétaire prévisible à court terme :

Le montant de services externes auxquels il peut être recouru dans le cadre de l'exercice du présent projet de loi (tels que les bureaux d'études concernant la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques ou la publication d'avis lors des procédures d'élaboration, de modification et d'abrogation des POS et PDS) se font sur présentation de factures de la part des prestataires, suite à une offre émise de leur part.

Impact budgétaire à moyen terme :

Les montants des différents services extérieurs *sub* « impact à court terme », les dépenses relatives à la mise en œuvre éventuelle de procédures d'expropriation ou de celle du droit de préemption pour l'acquisition de terrains ainsi que les cofinancements de l'Etat avec les communes dans le cadre des conventions de coopération territoriale sont fonction de l'envergure et du nombre de PDS et de POS adoptés ou de conventions conclues. Ce chiffre est par conséquent imprévisible que ce soit à moyen terme ou à long terme.

Impact budgétaire à long terme :

cf. impact budgétaire prévisible à moyen terme.



FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :

Avant-projet de loi du XX/XX/XXXX 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.

Ministère initiateur :

Ministère du Développement durable et des Infrastructures (département de l'Aménagement du territoire).

Auteur(s) :

Renée Hostert / Matteo Lorito

Téléphone :

247-86931 / 247-86925

Courriel :

renee.hostert@mat.etat.lu matteo.lorito@mat.etat.lu

Objectif(s) du projet :

L'objectif du projet de loi est procéder à une refonte de la loi sur l'aménagement du territoire.

Autre(s) Ministère(s) /
Organisme(s) / Commune(s)
impliqué(e)(s)

- Ministère d'Etat,
- Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs,
- Ministère de la Culture,
- Ministère de l'Economie,
- Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région,
- Ministère des Finances,
- Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative,
- Ministère de l'Intérieur,
- Ministère du Logement.

Date :

15/07/2016



Mieux légiférer

1 Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

Remarques / Observations :

2 Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

3 Le principe « Think small first » est-il respecté ?
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?) Oui Non N.a. ¹

Remarques / Observations : N.a.

¹ N.a. : non applicable.

4 Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non

Remarques / Observations : N.a.

5 Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non

Remarques / Observations : Rapprochement des procédures d'élaboration entre les plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol.



6

Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

Oui Non

Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ?
(nombre de destinataires x
coût administratif par destinataire)

N.a.

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

/

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

/

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

8

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
- des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.

9

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ?

Oui Non N.a.

Si oui, laquelle :

/

10

En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?

Oui Non N.a.



Sinon, pourquoi ?

/

- 11 Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non

Remarques / Observations : N.a.

N.a.

- 12 Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.

- 13 Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

N.a.

N.a.

- 14 Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.

Si oui, lequel ?

N.a.

N.a.

Remarques / Observations : N.a.

N.a.



Egalité des chances

15

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

N.a.

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi :

L'aménagement du territoire concerne les hommes et les femmes de la même manière.

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

N.a.

16

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.

Si oui, expliquez
de quelle manière :

N.a.

Directive « services »

17

Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

