

Objet : Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire. (5339RMX)

*Saisine : Ministre de l'Aménagement du territoire
(16 août 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire¹ (ci-après le « règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 »). Au niveau national, l'exécution de la politique d'aménagement du territoire s'effectue à travers la mise en œuvre des instruments prévus dans l'article 2, paragraphe 2 de la Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire² (ci-après la « Loi du 17 avril 2018 »), dont le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le « PDAT »).

Le PDAT est un instrument clé de la politique d'aménagement du territoire qui a comme objectif de définir une stratégie intégrée et cohérente pour la planification de l'organisation territoriale à long terme, le tout en respectant l'intérêt général de l'ensemble de la population. Dans ce contexte, le PDAT arrête, d'une part, les orientations générales ainsi que les objectifs prioritaires de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché, mais il assure également, d'autre part, l'intégration et la coordination de certaines politiques sectorielles qui ont un impact déterminant sur l'occupation du sol à l'échelle du territoire national.

Aujourd'hui, le PDAT actuellement en vigueur³ est celui qui a été approuvé par le Gouvernement en Conseil en 2003⁴ et qui a fait l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg en date du 25 juillet 2003.

Contexte relatif à la nature juridique du PDAT

Récemment, après l'introduction d'un premier système moderne d'aménagement du territoire en 1999⁵ à travers la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire⁶ (ci-après la « Loi du 21 mai 1999 »), le cadre légal du Grand-Duché en matière d'aménagement du territoire a, de façon générale, fait l'objet d'une évolution importante. En particulier, cette évolution s'est notamment traduite par l'adoption d'un nouveau cadre en 2013⁷ (ci-après la

¹ Règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire (Mémorial A – N°10 du 1^{er} février 2016).

² Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018)

³ Conformément à l'article 33, paragraphe 1 de la Loi du 17 avril 2018 (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018).

⁴ Suivant la décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/jo>).

⁵ Affolderbach et Carr (2014), "Blending scales of governance : Land-use policies and practices in the small state of Luxembourg", Institute of geography and spatial planning, University of Luxembourg

⁶ Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°61 du 3 juin 1999)

⁷ Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N° 160 du 6 septembre 2013)

« Loi du 30 juillet 2013 ») et en 2018⁸, ce qui s'avérait indispensable en raison de **problèmes et d'insécurité juridiques**⁹.

Ce contexte d'insécurité juridique a eu un impact défavorable sur l'efficacité de certains instruments d'aménagement du territoire et en particulier pour le PDAT.

D'après les lois du 21 mai 1999 et du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, le PDAT était en effet doté d'un **caractère légalement contraignant**. Ainsi, la Loi du 30 juillet 2013 indiquait que les plans d'aménagement général (PAG), les plans d'aménagement particulier (PAP)¹⁰ ainsi que les autorisations de construire des communes¹¹ devaient être conformes au PDAT, tout en offrant la possibilité au Ministre compétent de refuser un projet de plan d'aménagement général (PAG), un projet de plan d'aménagement particulier (PAP) en cas de non-conformité avec le PDAT¹². Toutefois, alors que l'obligation des communes de respecter ce **caractère légalement contraignant** du PDAT de 2003 fût d'un côté confirmée par un jugement du tribunal administratif en 2007¹³, il n'en fût pas de même pour un jugement rendu en 2010¹⁴, où le tribunal jugeait qu'une autorisation de bâtir ne peut être refusée sur la base des motifs tirés du PDAT. Au final, ce **caractère légalement contraignant** du PDAT fût remis en question par les arrêts « Fischbach » formulés par la Cour administrative en 2017¹⁵, faisant en sorte que la nouvelle Loi du 17 avril 2018 ne prévoit dorénavant plus la possibilité pour le Ministre compétent¹⁶ de refuser un projet de plan d'aménagement général (PAG) ou un projet de plan d'aménagement particulier (PAP) sur base de motifs tirés du PDAT. Ainsi, la Loi du 17 avril 2018 ne confère donc plus de **force juridique contraignante** à l'instrument national du PDAT en ce jour.

Considérations générales

De façon générale, la Chambre de Commerce estime que le PDAT demeure un instrument clé de la politique d'aménagement du territoire, malgré le fait qu'il ne soit plus doté d'un caractère légalement contraignant. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette importance se justifie notamment par le fait que le PDAT définit une stratégie intégrée et cohérente pour la planification de l'organisation territoriale à long terme, une vision stratégique et durable qui est censée être rendue opérationnelle par les plans directeurs sectoriels ainsi que les plans d'occupation du sol. Ainsi, étant donné que les orientations du PDAT constituent une référence importante pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupations du sol, la Chambre de Commerce estime que la valeur du PDAT ne doit pas être sous-estimée, comme les deux instruments précités permettent au Gouvernement de définir des reclassements urbanistiques ainsi que des modes d'utilisation du sol pour certaines surfaces à l'échelle du territoire que les communes devront obligatoirement mettre en œuvre dans leurs plans d'aménagement général (PAG) et plans d'aménagement particulier (PAP).

Pour cette raison, la Chambre de Commerce ne peut que saluer qu'un nouveau PDAT soit en cours d'élaboration. En particulier, alors que la Chambre de Commerce reconnaît, d'une part, que les grands principes du PDAT de 2003 semblent toujours valables quant au

⁸ Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018)

⁹ En particulier, ce contexte d'insécurité juridique était notamment la résultante du fait que les lois de 1999 et 2013 prenaient insuffisamment en compte certaines limites constitutionnelles, comme par exemple le droit de la propriété, la liberté du commerce et de l'industrie, l'autonomie communale ou encore la protection de l'environnement humain et naturel.

¹⁰ Article 7, paragraphe 1 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

¹¹ Article 25 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

¹² Article 29, paragraphes 2 et 4 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

¹³ Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 29 août 2007, N° 22392 du rôle

¹⁴ Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 29 novembre 2010, N° 26595 du rôle

¹⁵ Arrêts de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, 13 juillet 2017, (1) N° 38895, (2) N° 39293 et (3) 39294 du rôle

¹⁶ Article 31, paragraphes 3 et 6 de la Loi du 17 avril 2018

fond, elle estime cependant, d'autre part, que le PDAT de 2003 ne semble plus être en phase avec le contexte socio-économique du Grand-Duché. Selon la Chambre de Commerce, ce caractère obsolète du PDAT de 2003 s'explique notamment par l'ampleur exceptionnelle de l'évolution démographique au Grand-Duché sur ces dernières années, mais aussi par le fait que le PDAT de 2003 ne tient pas compte de la « *nouvelle donne économique* » que constitue la stratégie de la « Troisième Révolution Industrielle »¹⁷.

Ainsi, la Chambre de Commerce estime que le nouveau PDAT devrait compte des piliers fondamentaux de la « Troisième Révolution Industrielle » que sont l'économie circulaire, l'économie du partage ou encore le volet énergétique, une intégration de réflexions prospectives qui devrait se concrétiser sur le plan des considérations urbanistiques relatives à la planification de la structure territoriale pour favoriser la qualité de vie de l'ensemble de la population. De surcroît, la Chambre de Commerce fait siennes les indications de l'exposé des motifs selon lesquelles les volets du tourisme et de l'agriculture devraient aussi être mieux couverts par le nouveau PDAT. Par conséquent, la Chambre de Commerce comprend donc la décision du Gouvernement d'élargir le groupe de travail chargé de l'élaboration du nouveau PDAT, et ce par rapport à la composition du groupe de travail prévue dans le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016.

En parallèle, la Chambre de Commerce souligne que les réflexions autour de la « croissance qualitative » doivent englober aussi des considérations en matière d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace qui dépassent les frontières luxembourgeoises. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite en particulier attirer l'attention des auteurs sur le concept des « zones d'activités économiques transfrontalières », une idée en attente de concrétisation qui s'est cependant déjà retrouvée, de façon plus ou moins détaillée, dans les programmes de certains partis politiques durant l'année électorale de 2018¹⁸. A noter par ailleurs que la résolution des problèmes de mobilité actuels passera forcément par la mise en place d'axes de transports en commun plus performants entre les pôles de résidence principaux des frontaliers et le Grand-Duché. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce salue que le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit également d'élargir le groupe de travail, par rapport à la composition du groupe de travail prévue dans le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016, au Ministère des Affaires étrangères et européennes, et elle ne peut qu'espérer que cette mesure sera de nature à faire avancer les discussions avec les pays limitrophes quant à la faisabilité concrète de tels projets de co-développement « win-win ».

Alors que la Chambre de Commerce salue donc, quant au fond, l'élargissement du groupe de travail chargé de l'élaboration du nouveau PDAT, elle s'étonne en revanche qu'il n'y a toujours quasiment que des représentants de ministères et d'administrations qui sont prévus au niveau de la composition. Alors que la Chambre de Commerce est bien consciente du fait que le groupe de travail pourra également avoir recours à l'expertise de conseillers externes et non-étatiques en cas de besoin, elle estime toutefois que le présent projet de règlement grand-ducal aurait été une occasion parfaite pour nommer un nombre accru de représentants de la société civile et des acteurs économiques.

Selon la Chambre de Commerce, une telle configuration aurait en effet donné lieu à un véritable échange entre l'Etat et d'autres parties prenantes à l'aménagement du territoire, un

¹⁷ La Chambre de Commerce se réfère ici au processus de réflexion prospectif de la « Troisième Révolution Industrielle », initié par le Ministère de l'Economie en collaboration avec la Chambre de Commerce et IMS Luxembourg, étude stratégique dans le cadre de laquelle le Grand-Duché s'est fixé des objectifs ambitieux pour accélérer la transition écologique et numérique de l'économie.

¹⁸ Vincent HEIN (2018), « Série "Au programme" (2/4) – Zones d'activités transfrontalières : prochaine étape de l'intégration pour le "Grand Luxembourg" », Blog de la Fondation IDEA du 27.09.2018

échange qui aurait d'ailleurs pu faire bénéficier de retours multiformes venant directement du terrain.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

RMX/DJI