



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

30 octobre 2014

AVIS II/23/2014

relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013
concernant l'aménagement du territoire

relatif aux amendements gouvernementaux au projet de
loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant
l'aménagement du territoire

..... AVIS

Par lettre en date du 3 juin 2014, Monsieur François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a fait parvenir pour avis le projet de loi sous rubrique à notre chambre professionnelle.

Par lettre en date du 3 octobre 2014, le ministre a fait parvenir à notre chambre des amendements gouvernementaux au projet de loi.

1. Le principal objet du projet de loi est une modification de l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013, concernant les effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol.

1. Les prescriptions du plan directeur sectoriel

2. L'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 dispose que le plan directeur sectoriel contient des prescriptions ainsi que des recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires.

3. L'article 1^{er} du projet de loi introduit une distinction claire entre cinq différents cas de figure en ce qui concerne l'applicabilité des prescriptions. L'article en question précise les différents cas de figure susceptibles de se présenter à partir du projet de plan directeur sectoriel jusqu'à la mise en conformité du plan d'aménagement général (PAG) et définit les obligations, ainsi que les facultés, dont la commune dispose par rapport à ces différents cas.

4. Il y a d'abord lieu de différencier entre 3 phases d'un plan directeur sectoriel, listées de manière chronologique:

- la phase du projet de plan;
- la phase du plan déclaré obligatoire par règlement grand-ducal;
- la phase de la mise en conformité du PAG avec le plan directeur sectoriel.

5. De plus, il peut y avoir 2 sortes de prescriptions transitoires:

- celles qui s'appliquent à partir du projet de plan jusqu'à la mise en conformité;
- celles qui s'appliquent à partir du plan déclaré obligatoire jusqu'à la mise en conformité.

6. Conformément à ces phases, le nouvel paragraphe (3) de l'article 19 précise, d'après le projet de loi, que les prescriptions peuvent avoir les effets suivants :

- certaines prescriptions s'appliquent à partir du jour où le projet de plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale;
- d'autres prescriptions s'appliquent à partir du moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal;
- d'autres prescriptions s'appliquent à partir de la mise en conformité;
- certaines prescriptions ont un effet transitoire à partir du jour où le projet de plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, jusqu'à la mise en conformité. Ces prescriptions n'exigent, le cas échéant, qu'une adaptation partielle des plans d'aménagement communaux;
- d'autres prescriptions ont un effet transitoire à partir du moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, jusqu'à la mise en conformité. Ces prescriptions n'exigent, le cas échéant, qu'une adaptation partielle des plans d'aménagement communaux.

Les amendements au projet de loi simplifient cette énumération en la remplaçant par la phrase suivante :

« Le plan ou projet de plan directeur sectoriel peut moduler et différer dans le temps l'entrée en vigueur et les effets des différentes prescriptions. »

2. Mise en conformité

7. Le nouveau paragraphe (5) de l'article 19 dispose que les communes doivent conformer leur PAG dans un délai de 4 ans à partir du moment où le plan directeur sectoriel est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. La différence avec la disposition légale actuelle (qui prévoit la date de la prochaine mise à jour du PAG) consiste dans le fait que toutes les communes disposent dès lors du même délai de 4 ans.

8. Si la commune ne procède pas à une mise en conformité au plan directeur sectoriel endéans les 4 années, aucune modification du PAG ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'un plan ou projet de plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne peut plus être entamée jusqu'à la mise en conformité. La commune est donc bloquée en ce qui concerne ses plans d'aménagement, sauf à procéder à une mise en conformité.

9. Désormais, il suffira que la commune respecte les prescriptions directement applicables avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, alors qu'à l'heure actuelle, elle doit procéder à une mise en conformité par révision qui doit intervenir dans les deux années à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

3. L'effet dit « standstill » ou moratoire

10. A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, toute modification du PAG, toute nouvelle adoption d'un plan d'aménagement particulier (PAP) et tout morcellement de terrains sont interdits, s'ils ne sont pas conformes aux prescriptions du plan ou projet de plan directeur sectoriel. Le projet de loi prévoit que cette interdiction tombe si le projet de plan ou le projet de plan modifié n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années (au lieu de cinq années actuellement) à partir du dépôt du projet de plan à la maison communale ou s'il est retiré avant cette échéance.

11. Le projet de loi prévoit que, à l'avenir comme à l'heure actuelle, si le vote sur un PAG intervient au conseil communal soit avant l'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel, soit avant que ce dernier ne soit déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, la commune peut achever sa procédure d'adoption du PAG.

Les amendements gouvernementaux ont pour objet de permettre l'achèvement de la procédure d'adoption du PAG au-delà de la date d'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel.

Dans ce cas, la commune doit procéder à une mise en conformité par révision, qui doit intervenir dans le délai de 4 ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel.

Il est donc dérogé à l'effet « standstill » décrit au point 10. ci-dessus, dans la mesure où l'interdiction de modifier un plan ou projet d'aménagement général s'applique **uniquement aux votes intervenant avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal** déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel, **et plus à ceux intervenant avant l'entrée en procédure du projet de plan** directeur sectoriel.

12. Cette dérogation répond dans une certaine mesure aux observations de la CSL qui s'est déjà interrogée quant au fait qu'un acte dans sa version de projet ait force obligatoire. Elle s'est demandée

en outre si cette force obligatoire est suffisamment proportionnée au but recherché, à savoir éviter les situations de fait accomplies préjudiciables aux plans une fois adoptés.

13. Tandis que la loi actuelle et le projet de loi disposent qu'aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions directement applicables du plan ou projet de plan directeur sectoriel, les amendements au projet de loi introduisent des exceptions à cette interdiction, et ce pour les autorisations de construire à délivrer en application d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé avant le dépôt du projet de plan sectoriel et pour les demandes d'autorisation introduites avant le jour du dépôt du projet de plan sectoriel.

14. Ces exceptions, tout comme le paragraphe disposant que le plan ou projet de plan directeur sectoriel peut moduler et différer dans le temps l'entrée en vigueur et les effets des différentes prescriptions (point 6. ci-dessus) entrent en vigueur rétroactivement au 27 juin 2014.

4. Dépénalisation du non-respect des orientations du programme directeur

15. L'article 2 du projet de loi vise à modifier l'article 25 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. A l'heure actuelle, l'inobservation des orientations du programme directeur, des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou des dispositions d'un plan d'occupation du sol est sanctionnée pénalement. Le projet de loi prévoit de dépénaliser le non-respect des orientations du programme directeur, l'inobservation des prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol restant évidemment passible d'une sanction pénale.

5. Consultation du public

16. Bien que les dispositions relatives à la consultation du public figurant dans la loi sur l'aménagement du territoire ne fassent pas l'objet de modifications au projet de loi sous avis, la Chambre des salariés aurait préféré, dans un souci de faciliter la prise de position des administrés, que ceux-ci eussent pu présenter leurs remarques à l'oral, sans exiger un écrit formel. Pour des consultations futures, cette faculté devrait être accordée aux citoyens.

17. En outre, la CSL demande que les associations intéressées, notamment celles dont l'objet englobe la protection de la nature et de l'environnement, puissent également présenter leurs remarques. Pour ce faire, il serait plus efficace que les consultations se fassent directement, c'est-à-dire que les projets et leurs modifications leurs soient transmis en même temps qu'aux communes.

18. De plus, la CSL suggère de profiter du projet de loi sous avis pour introduire dans la loi sur l'aménagement du territoire des dispositions similaires à celles de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

19. Selon cette loi, les associations d'importance nationale dont les statuts ont été publiés au Mémorial et qui exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre. Ces associations agréées peuvent alors exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel ils agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.

20. Sous réserve des observations formulées ci-dessus, la Chambre des salariés marque son accord au projet de loi et aux amendements y relatifs.

Luxembourg, le 30 octobre 2014

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature of Norbert Tremuth, consisting of several overlapping loops and a horizontal stroke at the bottom.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature of Jean-Claude Reding, written in a cursive style with the name 'Reding' clearly visible.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité