



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

20 mai 2010

AVIS I/22/2010

relatif au projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire

..... AVIS

Par lettre du 10 mars 2010, Monsieur Claude Wiseler, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.

2. Les modifications visent principalement les objectifs suivants :

- préciser les compétences du ministre chargé de l'aménagement du territoire en insistant sur son rôle de coordination au niveau national, régional et intercommunal ;
- simplifier les procédures actuelles ;
- garantir l'exécution des options de planifications retenues ;
- articuler les instruments de planification avec les dispositions concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- évaluer les incidences sur l'environnement des plans et programmes.

1. Précision des compétences du ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire

3. La loi actuelle prévoit que le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire (ci-après le ministre) doit examiner tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire sans préciser toutefois quels sont ses moyens d'action pour ce faire.

Le présent projet apporte donc les précisions nécessaires, en renforçant le rôle de coordination du ministre.

Redéfinition des objectifs de l'aménagement du territoire

4. Actuellement, l'aménagement du territoire contribue et participe à l'échelle nationale, régionale et communale :

- a) à l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et à la protection des paysages ;
- b) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines ;
- c) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier ;
- d) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel ;
- e) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale ;
- f) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels.

5. Le projet reformule ces objectifs afin de mettre l'accent sur la mission de coordination du ministre, qui doit avoir pour dessein l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et la protection des paysages (ancien point a).

De plus, il complète le point f) pour mettre l'accent sur l'environnement. Ainsi la protection de la population et des biens contre les risques naturels s'étend aux nuisances environnementales.

Implication précoce du ministre

6. En plus de la programmation des projets d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière, le ministre se voit confier la définition des sites pouvant accueillir ces mêmes projets.

Selon le commentaire des articles, l'expérience a montré que la recherche de sites pour des infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire national est indispensable pour pouvoir mettre en œuvre la politique nationale. A contrario, la définition de sites, qui ne tiennent pas compte des objectifs du programme directeur, peuvent empêcher d'atteindre les objectifs visés.

7. Actuellement, le ministre est d'ores et déjà automatiquement informé de tous les projets, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace.

Le projet complète cette information systématique en permettant au ministre de demander à être associé complètement à l'élaboration des planifications d'envergure intercommunale, régionale, nationale ou transfrontalière des autres ministères et des administrations communales qui peuvent avoir un impact sur les objectifs de l'aménagement du territoire.

Par respect de l'autonomie communale, ne sont pas visées les questions d'aménagement d'importance locale et communale.

8. Lorsque survient un désaccord entre le ministre sectoriellement compétent et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ce dernier établit un rapport circonstancié et en réfère au Gouvernement en conseil.

Le projet soumis pour avis comble une lacune de la loi actuelle en donnant explicitement pouvoir au Gouvernement en conseil de trancher la question qui lui est soumise.

2. Simplification des procédures actuelles

Rapport périodique et non plus annuel

9. Le ministre doit présenter un rapport au nom du Gouvernement à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

Le projet de loi remplace le dépôt annuel de ce rapport par un dépôt périodique.

9bis. La Chambre des salariés est d'avis qu'il est préférable que la loi indique une fréquence minimale pour l'élaboration d'un tel rapport. En effet, il serait utile de disposer d'un bilan de la politique menée en matière d'aménagement du territoire au moins tous les 2 ans, ainsi que dans l'intervalle de ces 2 ans quand l'actualité l'exige.

Elaboration des projets par le ministre en collaboration avec un groupe de travail

10. Le projet soumis pour avis consacre la pratique bien établie selon laquelle les instruments de planification de l'aménagement du territoire, à savoir le programme directeur¹, les plans directeurs régionaux², les plans directeurs sectoriels³ et les plans d'occupation du sol⁴ sont élaborés par le ministre en collaboration avec un groupe de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat.

11. De ce fait, une consultation du comité interministériel de l'aménagement du territoire est superfétatoire. Il est donc supprimé par ce projet.

12. La CSL profite du présent avis pour relever la lenteur qui caractérise la procédure d'élaboration des instruments de planification, plus particulièrement en ce qui concerne les plans directeurs. En effet, le programme directeur adopté en 2003 n'a toujours pas vu naître les plans directeurs primaires, qui doivent le compléter. Or ces plans constituent le pilier indispensable à une réelle politique d'aménagement du territoire.

Raccourcissement des délais de consultation

13. Les programme, plans directeurs et plans d'occupation du sol sont transmis simultanément aux communes et au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (ci-après, le Conseil supérieur) pour avis.

Selon les auteurs du projet, il est souhaitable que le Conseil supérieur puisse rendre un avis indépendant et non partisan sans être influencé par les différentes prises de position des communes.

Ces avis doivent être remis dans les trois mois. A défaut, la procédure se poursuit normalement sans qu'il n'en soit tenu compte.

Assouplissement de la procédure de modification des plans directeurs

14. Le projet souhaite faire du plan directeur un instrument plus souple et évolutif. Pour cela, il distingue, d'une part, les modifications seulement ponctuelles, qui sont le résultat de la mise en œuvre du plan directeur et, d'autre part, les modifications plus substantielles, qui concernent un changement de la philosophie d'un plan directeur en place.

¹ Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation. Il propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs.

² Le plan directeur régional vise une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée, il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal.

³ Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

⁴ Un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée ou en interdisant ou en soumettant à une réglementation des affectations déterminées. Le plan d'occupation du sol peut définir des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable.

3. Institution de nouvelles mesures en vue de garantir l'exécution des plans

15. Dans la loi du 21 mai 1999 dans sa teneur actuelle, la procédure d'expropriation est l'outil principal pour assurer l'exécution des plans déclarés obligatoires. Or, à ce jour, elle n'a pas trouvé d'application concrète, du fait certainement des difficultés d'application de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette loi pose différentes étapes judiciaires : Dans un premier jugement, le tribunal constate l'accomplissement régulier des formalités de l'expropriation et fait droit à la requête en expropriation, ce jugement est transcrit au registre du conservateur des hypothèques, et ce n'est que dans un deuxième jugement que le tribunal détermine l'indemnité d'expropriation, tandis que le paiement de l'indemnité d'expropriation n'intervient que dans un troisième temps, après le jugement ayant d'ores et déjà fait droit à la requête en expropriation et après la transcription de ce jugement.

Or en 2006, la Cour constitutionnelle a considéré que les conditions de l'article 16^s de la Constitution doivent être respectées dans leur intégralité et ceci avant le transfert effectif de la propriété expropriée (juste et préalable indemnité). De ce fait, une expropriation pour cause d'utilité publique au Luxembourg n'était plus possible dans des délais raisonnables. La loi du 24 octobre 2007 a révisé l'article 16 de la Constitution afin de supprimer ce caractère préalable de l'indemnisation^s.

16. Les auteurs du projet de loi proposent d'autres mesures à côté de la procédure d'expropriation proprement dite, qui, selon eux, ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort.

Création d'un droit de préemption

17. Le droit de préemption se définit comme la faculté conférée par la loi ou par une convention à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée.

18. Le projet de loi suggère que les différents plans d'aménagement du territoire puissent conférer un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs qui y sont fixés.

Ce droit de préemption de l'Etat est calqué sur le droit de préemption retenu par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, de même que la procédure à appliquer.

Selon cette loi, le droit de préemption appartient soit au conseil communal, soit au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, soit à l'Etat sur les terrains nécessaires à la réalisation du plan directeur sectoriel « Logement ».

Le présent projet donne priorité à l'Etat sur tout autre titulaire d'un droit de préemption légal ou conventionnel, hormis certaines hypothèses (par ex. vente entre concubins, ventes publiques).

^s L'article 16 de la Constitution dispose que «Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité».

^s Nouvel article 16 de la Constitution : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.»

19. Le texte proposé énonce que le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux. Il précise qu'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.

La CSL s'inquiète dès lors de savoir s'il n'est pas possible par montage juridique de s'associer avec un promoteur pour constituer une société dans laquelle il apporte le terrain et le promoteur les capitaux ?

19bis. Ce droit de préemption de l'Etat ne risque-t-il pas d'être utilisé par les vendeurs pour obtenir de la part de l'Etat un prix de vente supérieur au prix du marché. En effet, ne peuvent-ils pas s'entendre avec des acquéreurs fictifs pour fixer un prix élevé à leur transaction dans l'espoir que l'Etat préempte. Si tel n'est pas le cas, la vente a certes lieu au prix fictif, mais le vendeur reverse une partie du prix de vente à l'acquéreur. Cet éventuel stratagème pourrait être déjoué si le mécanisme de lutte contre la spéculation explicité ci-dessous (point 21) est appliqué également au bien objet d'un droit de préemption comme demandé par la CSL (point 22).

19ter. La CSL fait remarquer que la mise en œuvre de ce droit de préemption nécessitera un suivi de la part du Ministère. En effet, le personnel administratif devra passer en revue les compromis et les projets d'actes relatifs à des biens situés dans des régions intéressant l'aménagement du territoire. Ce suivi devant s'appliquer à un certain nombre d'actes, notre chambre se demande si l'Etat dispose des moyens suffisants pour ce faire.

20. La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit la possibilité de constituer des réserves foncières, sans que cette faculté ne soit mise en œuvre de façon efficace.

Pour y remédier, le présent projet offre la possibilité que tous les plans directeurs régionaux et sectoriels, de même que les plans d'occupation du sol contiennent des zones de réserves foncières⁷, des zones de développement⁸ et des zones à restructurer⁹.

Lutte contre la spéculation foncière

21. Dès lors qu'un plan directeur a défini des zones prioritaires pour une certaine activité (p.ex. pour des infrastructures de transport ou pour des zones d'activités économiques), un risque important de spéculation foncière existe.

Afin de contrer ce risque, le projet de loi propose pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié faisant l'objet de prescriptions d'un plan directeur sectoriel ou régional ou d'un plan d'occupation du

⁷ Ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activité économiques.

⁸ On entend par zone de développement toute partie du territoire communal urbanisé ou non, non bâtie ou ne présentant des constructions et aménagements que sur une partie restreinte de sa surface totale, qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux ou pour le développement et l'organisation urbaine de la commune.

⁹ Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone à restructurer un quartier existant de la localité qui présente un intérêt particulier pour le développement et l'organisation urbaine de la commune dans le sens que sa revalorisation permettrait une réorganisation urbanistique de la commune ou encore qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux.

sol, de ne pas tenir compte des changements de valeur subis depuis le dépôt du projet de plan en question auprès de la commune de la situation de l'immeuble, s'ils ont été provoqués :

- par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée ;
- par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ;
- par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Le projet précise que ces changements de valeur sont à écarter même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente.

22. La CSL se demande si ce mode de détermination de la valeur de l'immeuble exproprié sera aisé à mettre en œuvre en pratique. Se pose notamment la question de savoir comment sera opérée la comparaison entre la valeur de l'immeuble au moment de la transmission du plan à la commune et sa valeur le jour où l'expropriation a lieu ?

En outre, il est étonnant que ne soient visés que les immeubles expropriés, puisque les auteurs du projet regrettent que l'expropriation ne soit guère utilisée et proposent donc le droit de préemption comme solution de rechange. Les immeubles qui font objet d'un droit de préemption ne risquent-ils pas également d'être victime de la spéculation foncière (voir infra point 19bis)?

4. Articulation des instruments de planification avec les dispositions concernant l'aménagement communal et le développement urbain

23. Afin d'optimiser l'articulation entre les plans directeurs et les plans d'aménagement généraux communaux, le projet prévoit une disposition interdisant toute adoption ou modification d'un plan d'aménagement général d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur communiqué aux communes concernées. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de sa communication.

Une telle disposition serait en fait analogue à celle qui existe déjà, pour les mêmes raisons, dans la loi actuelle pour les plans d'occupation du sol. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, s'ils sont contraires aux dispositions du projet de plan d'occupation du sol.

24. La CSL estime cette disposition peu orthodoxe et arbitraire envers les communes. Elle s'interroge notamment quant au fait qu'un acte dans sa version de projet ait force obligatoire. Elle se demande 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. De plus, le délai de quatre ans accordé à un projet de plan pour devenir obligatoire ou caduque n'est-il pas trop long ?

5. Evaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes

25. L'objectif de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée par la loi du 22 mai 2008¹⁰, est de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement à travers leur soumission à une évaluation environnementale. Cette directive est d'une importance particulière pour l'aménagement du territoire alors qu'il est établi que tous les instruments de planification (programme directeur, plan directeur, plan d'occupation du sol) existants tombent sous le champ d'application de celle-ci.

26. Le présent projet rend donc obligatoire, dans le cadre de la loi du 21 mai 1999, l'élaboration d'un rapport environnemental tel qu'exigé par cette directive, en vue d'identifier, de décrire et d'évaluer les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement et d'analyser les solutions de rechange raisonnables. A titre d'exemples doivent y être indiquées les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement.

Ce rapport et son résumé non technique doivent être disponibles au plus tard au moment où le programme ou le plan sont transmis aux communes concernées (comme exposé supra au point 9), ils sont joints au dossier du projet de programme ou de plan envoyé aux communes.

27. De même, a été inséré le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et des programmes, afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices appropriées.

28. Par ailleurs, cette loi de 2008 prévoit une consultation du public relative à l'évaluation des incidences des projets de plan(s) et de programme(s) sur l'environnement.

Le projet soumis pour avis propose que la consultation du public ait lieu en même temps que la consultation des communes pour ne pas allonger les délais de la procédure d'élaboration des différents instruments de planification.

Conformément à la loi de 2008, l'objet du projet de plan ou de programme et du rapport sur les incidences environnementales y relatif est porté à la connaissance du public simultanément avec la publicité sur support électronique par voie de publication par extrait dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg. A dater du jour de cette publication, le dossier complet peut être consulté auprès de l'autorité responsable du plan ou du programme pendant trente jours par tous les intéressés, qui peuvent émettre leurs observations et suggestions par le biais dudit support électronique ou transmettre leurs observations écrites directement à l'autorité responsable du plan ou du programme au plus tard dans les quarante-cinq jours qui suivent le début de la publication. La publicité sur support électronique peut être complétée par des réunions d'information convoquées à l'initiative de l'autorité responsable du plan ou du programme.

¹⁰ Loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

29. Dans ce contexte, la CSL relève que pour les projets de plan d'occupation du sol, dès leur réception par la commune, une consultation du public est organisée par la loi concernant l'aménagement du territoire. En effet, dès leur réception par la commune, les projets de plan sont déposés 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. En outre, le Gouvernement diffuse un avis de publication dans la presse. Le collège échevinal tient 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. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit dans les quarante-cinq jours. Dans un délai de trois mois, la commune transmet au ministre de l'Intérieur les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal.

Dans la mesure où le public devra désormais être consulté à propos des incidences sur l'environnement de tous les projets de plans et de programmes de l'aménagement du territoire, dans le même temps ne devrait-il pas être également consulté sur les projets de plans et de programmes eux-mêmes ?

Par ailleurs, dans un souci de faciliter la prise de position des administrés, notre Chambre propose de leur permettre de présenter leurs remarques à l'oral, sans exiger un écrit formel.

En outre, les associations intéressées notamment celles dont l'objet englobe la protection de la nature et de l'environnement doivent également pouvoir présenter leurs remarques. Pour ce faire, il serait plus efficace qu'elles soient consultées directement, c'est-à-dire que les projets leurs soient transmis en même temps qu'aux communes.

30. De plus, la CSL suggère d'introduire dans la future loi des dispositions similaires à celles de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

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.

* * *

31. La Chambre des salariés approuve le présent projet de loi sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 20 mai 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.