



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 7640 portant modification de la loi du 17 avril 2018 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

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le ministre de l'Aménagement du territoire de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 27 juillet 2020, le projet de loi sous examen.

Celui-ci porte sur une modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire rendue nécessaire pour la mise en vigueur des projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les quatre plans directeurs sectoriels (ci-après PDS) «logement», «paysages», «transports» et «zones d'activités économiques».

Le SYVICOL a ainsi émis son avis relatif aux quatre avant-projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS précités en date du 16 juillet 2018. Le contenu des quatre PDS a ensuite été définitivement approuvé par une décision du Gouvernement en conseil du 5 juillet 2019. A la suite de cette décision, le SYVICOL a émis le 23 août 2019 un deuxième avis relatif aux quatre projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS, ainsi qu'un avis relatif aux quatre projets de règlements grand-ducaux concernant la composition et l'organisation des commissions de suivi des plans directeurs sectoriels.

Si l'objectif affiché par les auteurs du projet de loi est de procéder à une adaptation de la loi sur base des avis recueillis dans le cadre de la procédure réglementaire, dont l'avis du SYVICOL, il doit regretter encore une fois que ses avis n'aient eu qu'un très faible impact sur les projets de règlement grand-ducaux.



Le SYVICOL prend note du fait que le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT) n'a pas d'effet contraignant et que dès lors la loi n'impose pas de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des plans d'occupation du sol et des plans d'aménagement général par rapport aux orientations du PDAT. Il se félicite de cette interprétation du texte faite par ses auteurs et il veillera à ce que, dans le cadre des travaux liés à la refonte du PDAT, cette interprétation prévale.

Le projet de loi concerne des modifications non substantielles de la loi du 17 avril 2018 précitée, qui seront analysées en détail dans les remarques article par article.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL prend note du fait que le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT) **n'a pas d'effet contraignant** et que dès lors la loi du 18 avril 2018 n'impose **pas de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité** des plans d'aménagement général par rapport aux orientations du PDAT.
- La précision introduite à l'article 1^{er}, paragraphe 2, selon laquelle les PDS et les POS peuvent **maintenir le classement de terrains** destinés à la création de logements pourrait également figurer à l'article 11, paragraphe 2.
- Le SYVICOL soulève un **risque d'incohérence** entre le présent projet de loi et le projet de loi n°7648 relative au pacte logement, qui visent tous les deux une modification de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 15° et de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, mais selon des termes différents.
- Les modifications projetées à l'article 11, paragraphe 2, points 6bis et 6ter ne permettent pas, de l'avis du SYVICOL, de résoudre le **conflit entre le plan sectoriel « paysage » et la loi du 18 juillet 2018** concernant l'aménagement du territoire qui s'applique, de manière générale, à certaines de ses dispositions. Il rappelle qu'un règlement grand-ducal ne peut pas être contraire ni déroger à une loi, et que dès lors ce conflit est une source d'**insécurité juridique**.
- Le SYVICOL propose d'**élargir le champ d'application** de l'article 14 du PSP à toutes les autorisations délivrées sur base de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et susceptibles de tomber dans le champ d'application de celui-ci, dans un souci d'**égalité de traitement** de ces autorisations. Il propose également de reformuler les nouveaux alinéas 3 et 4 de l'article 20, paragraphe 1^{er}, dont la rédaction est ambiguë, et d'exempter de l'interdiction prévue à l'alinéa 3 les **demandes d'autorisation** introduites avant l'entrée en vigueur du PSP.
- Le SYVICOL salue la modification proposée de l'article 26 de la loi, afin de permettre la conclusion d'une **convention de coopération territoriale** avec **une seule commune**, et une participation financière de l'Etat dans le cadre d'une telle convention, créant la base légale nécessaire à la mise en œuvre de l'article 6 du plan sectoriel « logement ». En effet, une **aide matérielle et financière de l'Etat** au développement des zones prioritaires d'habitation ou d'autres zones imposées les PDS sera la bienvenue pour les communes.



II. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit une modification de l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 en réponse à une observation du Conseil d'Etat, afin de préciser, parmi les mesures pouvant être mises en œuvre par les instruments de la politique d'aménagement du territoire que sont les PDS et les plans d'occupation du sol (ci-après POS), qu'ils peuvent non seulement définir des terrains mais également maintenir le classement de terrains destinés à la création de logements.

Comme l'article 11, paragraphe 2, qui détermine le contenu d'un PDS, est le pendant « exécutif » des objectifs prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, que le PDS est censé mettre en œuvre, le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas fallu également compléter cet article.

D'autre part, le SYVICOL réitère sa remarque formulée dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 sur le projet de loi n°7648 relative au pacte logement, où il avait soulevé le risque d'incohérence entre ledit projet de loi et celui sous examen, qui visent chacun une modification de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 15 et de l'article 11, paragraphe 2, point 9, mais selon des formulations différentes.

En ce qui concerne la modification du point 15 prévue à cet article, c'est selon toute logique la version du projet de loi n°7648 qui devrait s'imposer. Le SYVICOL préconise de modifier en conséquence cet article afin qu'il ne vise plus qu'une modification des points 10 et 14.

Article 2

L'article 2 ajoute une phrase à l'article 9, paragraphe 1^{er}, qui concerne la définition du PDS, en précisant que le PDS « *constitue un instrument d'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement* ».

Le SYVICOL est d'avis que cet article est redondant par rapport à l'article 2, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 2018 précitée, qui dispose que les instruments mis en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont 1° le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT), 2° les plans directeurs sectoriels, 3° les plans d'occupation du sol, 4° les conventions de coopération territoriale Etat-communes, 5° les parcs naturels.

Dès lors, le texte actuel ne laisse aucun doute quant au fait qu'un PDS n'exécute pas le programme directeur d'aménagement du territoire, mais qu'il s'agit d'un instrument à part entière, ce que le nouvel article 2 ne fait en substance, que répéter.

C'est peut-être davantage l'article 8 de la loi du 17 avril 2018 qui aurait dû faire l'objet d'une modification, en ce qu'il dispose que « *le programme directeur est rendu opérationnel, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par les plans directeurs sectoriels ou par les plans d'occupation du sol* ».



Le SYVICOL prend d'ailleurs bonne note de l'affirmation faite par les auteurs du projet de loi au commentaire de cet article, selon laquelle la loi du 17 avril 2018 « ne prévoit plus de PDAT 'contraignant' » et « n'instaure plus de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des POS et des PAG par rapport aux orientations du PDAT ». Si le SYVICOL plaide depuis longtemps pour que le PDAT ne soit pas un instrument juridiquement contraignant¹ pour les communes, il renvoie cependant à l'article 5, paragraphe 1^{er}, et à l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée ainsi qu'à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et du développement urbain.

Il rappelle que ces articles sont le fruit de moultes hésitations et revirements² quant à la nature normative du PDAT, dont le Conseil d'Etat s'était fait à plusieurs reprises l'écho. Ainsi, dans ses avis et notamment son deuxième avis complémentaire au sujet du projet de loi n°7065, le Conseil d'Etat avait souligné à maintes reprises le manque de clarté juridique lié à la nature du PDAT.

Finalement, la commission parlementaire³ avait retenu dans son rapport que « *le PDAT constitue dès lors un instrument politique et stratégique qui oriente tant les démarches et les décisions du Gouvernement que celles des communes. Sans avoir une valeur juridique contraignante, il n'en demeure pas moins un catalogue de directives édictées dans un but d'intérêt général définissant une stratégie intégrée des programmations sectorielles tout en désignant les centres de développement et d'attraction supérieurs, moyens et régionaux.* »

Le SYVICOL se réjouit dès lors de constater qu'il y a un alignement entre le texte et l'interprétation qui en est faite par ses auteurs, et il se montrera vigilant dans le cadre des travaux liés à la refonte du PDAT, à ce que ce soit cette interprétation qui prévale.

Article 3

L'article 3, points 1°, 2° et 3° entend créer une base légale pour la mise en œuvre des articles 6 et 9 du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » (ci-après PSP).

¹ Voir l'avis du SYVICOL du 18 septembre 2017 au sujet du projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire

² Au sujet de l'ancien article 10, paragraphe 2, du projet de loi n°7065, les auteurs écrivaient que « 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. »

³ Voir documents parlementaires 7065/04 et 7065/09



Le nouveau point 6 bis de l'article 11, paragraphe 2, prévoit ainsi qu'un PDS peut « *soumettre, au niveau d'une partie déterminée du territoire national, la construction de certaines installations linéaires à des conditions, voire en interdire la construction* ».

Le SYVICOL tient à faire remarquer ici que, conformément à la définition des installations linéaires dans le PSP, celles concernées ici sont les installations de transport et les conduites d'énergie non souterraines, pour autant qu'elles soient situées à l'intérieur de la zone verte à laquelle se superpose une zone de préservation des grands ensembles paysagers ou une zone verte interurbaine. Ces installations restent néanmoins, de fait, soumises aux dispositions de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui les soumet à une autorisation du ministre.

Les articles 6 et 9 du PSP posent le principe de l'interdiction de toute fragmentation nouvelle par les installations linéaires mentionnées ci-dessus, à l'intérieur de la zone verte se situant dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers et dans une zone verte interurbaine, de sorte qu'il est plus restrictif que la loi. Ces mêmes articles prévoient cependant plusieurs dérogations à ce principe pour certaines installations, celles-ci restant soumises à une autorisation – le cas échéant, assortie de conditions – du ministre sur base de la loi du 18 juillet 2018.

Comme la construction de certaines installations linéaires soumises à une autorisation est déjà couverte par la loi précitée, il aurait sans doute été plus simple de prévoir au nouveau point 6 bis la seule hypothèse d'une interdiction de la construction des installations linéaires concernées par le PSP, pour éviter toute insécurité juridique.

Le même problème se pose au sujet du nouveau point 6 ter, selon lequel un PDS peut « *définir, au niveau d'une partie déterminée du territoire national, les constructions autorisées, définir leur dimension, définir les possibilités d'agrandissement autorisées, définir l'importance des possibilités d'agrandissement, définir les conditions d'érection de certaines constructions et définir les conditions d'agrandissement de certaines décharges* ».

Cet ajout doit permettre la mise en œuvre de l'article 13 du PSP, qui pose le principe selon lequel toute nouvelle construction est interdite dans les coupures vertes, tout en y prévoyant un certain nombre de dérogations. Or, l'introduction d'une base légale spécifique dans la loi modifiée du 17 avril 2018 ne résout pas le conflit entre le PSP et la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, notamment son article 6.

Le SYVICOL renvoie à ses observations émises dans le cadre de son avis sur les avant-projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS du 18 juillet 2018. Dans la mesure où l'article 12 du PSP soumet la coupure verte au statut de la zone verte, les prescriptions de la loi du 18 juillet 2018 précitée, qui régit toutes les constructions et installations en zone verte, s'appliquent. Or, l'article 13 prévoit une série de dérogations au principe de l'interdiction de toute nouvelle construction qui vont au-delà de ce que prévoit la loi. Le SYVICOL est d'avis que cela est contraire au principe de la hiérarchie des normes, dans la mesure où un règlement grand-ducal ne peut pas prévoir un régime dérogatoire plus libéral que la loi qu'il met en œuvre.



Enfin, la modification projetée par l'article 3, points 4° et 5°, concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9°, qui fait également l'objet de l'article 12, point 2°, du projet de loi n°7648 relative au pacte logement. Le SYVICOL renvoie à sa remarque faite à l'endroit de l'article 1^{er} du présent projet de loi, et préconise de renoncer à ces modifications et de les intégrer à celles prévues par le projet de loi n°7648 via un amendement. En effet, l'erreur matérielle concernant le renvoi aux points 20° et 21° n'a pas été corrigée dans ledit projet de loi.

Article 4

Il s'agit d'une modification de l'article 20, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3 concernant les effets du PDS. Cette modification doit répondre à la remarque du Conseil d'Etat selon laquelle *« l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 2018 ne vise que les 'autorizations de bâtir' accordées avant l'entrée en vigueur du plan sectoriel et non pas des autorisations octroyées en vertu d'autres législations. »*

Or, la modification ne fait que partiellement droit à cette remarque, dans la mesure où elle ne concerne que les autorisations délivrées (ou à délivrer ?) sur base des articles 6, 7, 8, 10 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui seraient contraires au plan directeur sectoriel, plus précisément au PSP.

Le SYVICOL est cependant d'avis que la remarque du Conseil d'Etat quant à cette problématique se voulait plus générale, et visait toutes les autorisations généralement quelconques délivrées par une autorité ministérielle ou communale. D'ailleurs, le SYVICOL se demande ce qu'il adviendra des demandes d'autorisation pour lesquelles une double approbation ministérielle est nécessaire, respectivement de celles qui nécessitent pour leur exécution une autorisation de la part des autorités communales, dans le cas où l'une a déjà été accordée.

Le SYVICOL attire l'attention des auteurs sur le fait que le mot « délivrée » figure deux fois dans le texte du nouvel alinéa 3, ce qui rend cette disposition ambiguë. Il propose de reformuler cette disposition comme suit : *« Dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel, aucune autorisation contraire aux prescriptions prévues par le plan directeur sectoriel ne peut être délivrée sur base des articles 6, 7, 8, 10 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».*

De plus, le nouvel alinéa 4 de l'article 20, paragraphe 1^{er}, énonce une vérité de droit puisqu'il va de soi que les autorisations délivrées – donc les demandes approuvées - avant l'entrée en vigueur du plan sectoriel resteront valables. Par contre, le SYVICOL propose que les autorisations dont la demande a été introduite avant cette entrée en vigueur soient exemptés de l'interdiction, par analogie avec l'alinéa 2 de cet article.



Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs n'ont pas plutôt introduit dans le PSP une disposition similaire pour les installations linéaires à celle de l'article 14 du PSP⁴, respectivement élargi le champ d'application de l'article 14 à toutes les autorisations délivrées sur base de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et susceptibles de tomber dans le champ d'application du PSP, dans un souci d'égalité de traitement de ces demandes.

Article 5

Le SYVICOL salue la modification proposée de l'article 26 de la loi, afin de permettre la conclusion d'une convention de coopération territoriale avec une seule commune, et de permettre une participation financière de l'Etat dans le cadre d'une telle convention, créant ainsi la base légale nécessaire à la mise en œuvre de l'article 6 du plan sectoriel « logement » (ci-après PSL). En effet, le PSL prévoit que de telles conventions pourront être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés à titre principal aux habitations.

Le SYVICOL interprète la disposition précitée en ce sens que la participation de l'Etat se traduira par une aide matérielle et financière au développement d'une zone prioritaire d'habitation imposée par le PSL. Bien entendu, ces conventions pourront aussi être conclues en vue de la mise en œuvre d'autres plans sectoriels.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 9 novembre 2020

⁴ « les autorisations ayant été délivrées sur base des articles 6, 7, 8 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles avant l'entrée en vigueur du présent règlement et visant les constructions, agrandissements et remplacements susceptibles de tomber dans le champ d'application de l'article 13, paragraphes 3 à 5, à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement, restent valables et peuvent faire l'objet de deux prolongations dans les forme et condition prévues à l'article 60, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018. »