

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant révision de la  
loi du 20 mars 1974 concernant l'aména-  
gement général du territoire

Par dépêche du 20 janvier 1993, Monsieur le Ministre de l'Aménagement du Territoire a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Celui-ci tend à modifier la législation existante en la matière en fonction de l'expérience acquise sur les plans national et international depuis la mise en application de la loi du 20 mars 1974.

La Chambre n'entend pas rentrer dans le détail du texte proposé pour mettre en oeuvre la réforme prévue. Elle préfère limiter son examen du projet à l'analyse de l'exposé des motifs, qui fournit les raisons pour lesquelles la législation actuelle doit être modifiée. Dans cette optique, le projet sous avis nécessite un réexamen historique, qui jette une toute autre lumière sur l'origine des idées-forces à la base du projet. Pour ce faire, la Chambre s'est appuyée sur divers documents tels que la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, des décisions du Gouvernement en conseil et le document "L'Aménagement du Territoire au Grand-Duché de Luxembourg" de l'ancien secrétaire à l'aménagement du territoire, publié en mai 1991.

#### ad "A. Introduction"

La déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 prévoyait, contrairement à celle du 24 juillet 1989, d'élaborer un projet de loi harmonisant l'ensemble des problèmes de l'aménagement du territoire.

Le 4 juillet 1986, le Gouvernement en conseil chargea le Président du Gouvernement de préparer un avant-projet de loi-cadre harmonisant les textes de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et de celle du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, en tenant également

compte de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. A cette fin, un groupe de travail interministériel fut institué sous la direction du secrétaire à l'aménagement du territoire. Ce groupe de travail présenta son rapport au Gouvernement dans le courant de l'année 1988.

Ni la déclaration gouvernementale de juillet 1989 ni le projet sous avis n'ont donc innové: si l'on se réfère au document "L'Aménagement du Territoire au Grand-Duché de Luxembourg" précité, on y trouve en effet déjà toutes les grandes orientations et tous les éléments retenus dans le projet de loi sous examen, à savoir:

- 1) réforme de la loi de 1974;
- 2) cohérence accrue à travers l'affinage des instruments d'aménagement du territoire (plans et programmes);
- 3) démocratisation des procédures;
- 4) présence plus manifeste par l'attribution de nouvelles compétences.

Sur tous ces points, le projet de loi proposé reprend presque intégralement les suggestions de l'avant-projet de 1988. Il en est ainsi pour le caractère "Réforme" (ad. 1 ci-dessus), le programme directeur, les plans directeurs et les plans d'occupation du sol (ad. 2), l'intervention de la Chambre des Députés (encore qu'il s'agisse là d'une idée rejetée dans les années 70 pour inconstitutionnalité par le Conseil d'Etat) et les comités consultatifs (ad. 3), et les études d'impact concernant les grands investissements publics (ad. 4).

A la page 12 de l'exposé des motifs, il est écrit au deuxième alinéa que "le projet de loi s'inspire très étroitement de la note (du 14 mai 1991) du Comité interministériel (de l'aménagement du territoire)". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime cependant qu'il n'en est rien. Il ressort en effet du court exposé historique ci-dessus que cette note, tout comme d'ailleurs les avis du Conseil Economique et Social et du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, sont basés sur l'avant-projet de loi présenté en 1988 par le groupe de travail interministériel. Par rapport à celui-ci, le projet actuel n'apporte rien de fondamentalement nouveau. Tout le

monde a travaillé, avec plus ou moins de bonheur, sur le document de 1988, qui était connu et à la disposition de tous.

Des travaux préparatoires valables ont donc été fournis, et le projet sous avis aurait dû en faire état.

Après cette mise au point nécessaire, deux remarques s'imposent.

En premier lieu, on est parfois surpris en constatant le manque d'information ou l'approximation dont le texte sous examen fait preuve. Ainsi, l'idée de "l'équilibre régional" (page 2 de l'exposé des motifs) n'est pas une nouveauté, étant donné qu'elle est déjà exprimée à la page 39 du programme directeur du 6 avril 1978. De même, le projet de 1988 était déjà établi dans une optique d'harmonisation des lois sur l'aménagement du territoire (page 3 de l'exposé des motifs).

Ensuite, en ce qui concerne la disparition du secrétariat à l'aménagement du territoire et le fait pour le Gouvernement d'avoir éliminé l'idée de créer un autre service administratif, on ne peut qu'être consterné de lire que ce dernier aurait eu pour tâche "de définir et de mettre en oeuvre une 'politique' d'aménagement du territoire et les instruments y relatifs" (page 4). Telle est la mission du ministre et non point de l'administration. Il y a donc confusion à ce sujet.

La mission d'un tel service consiste à assister le ministre dans tous ses devoirs découlant des lois et règlements et d'assurer, notamment sur les plans administratif, technique et scientifique, la continuité de tous les travaux et études en matière d'aménagement du territoire. C'est dire qu'il appartient au ministre de définir les orientations politiques.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que la suppression du secrétariat à l'aménagement du territoire et son remplacement par un "instrument politique" sont illogiques et incompréhensibles, alors surtout qu'il s'agit de garantir la mise en oeuvre ordonnée et la constance d'une entreprise par définition à long terme.

ad "B. Une révision estimée nécessaire"

Pour ce qui est du programme gouvernemental, présenté en 1989, il suffit de rappeler que la révision de la loi de 1974 était déjà plus qu'avancée à l'époque.

En ce qui concerne les avis du Conseil Economique et Social et du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (C.S.A.T.), il faut retenir que le projet sous avis s'appuie globalement, à quelques détails près, sur la philosophie du document de 1988. Aussi la Chambre s'abstient-elle de commenter les extraits tirés des avis précités et leur appréciation par le ministère, qu'il s'agisse de celles concernant les objectifs de la loi de 1974, les résultats atteints, les compétences étatiques ou communales, l'échec relatif de la politique d'aménagement du territoire, les instruments proposés, la coordination horizontale et verticale, etc.

Il faut néanmoins dire un mot sur les fonctions d'arbitrage et de coordination en matière d'aménagement du territoire. Lorsqu'il est question de ce problème, il s'agit de décisions à prendre non pas par le ministre, mais par le Gouvernement en conseil, sur proposition du ministre, dans le cadre global de l'aménagement du territoire. La différence est notable, mais pas toujours comprise.

En ce qui concerne le Comité interministériel de l'aménagement du territoire (C.I.A.T.) et sa note du 14 mai 1991 (pages 11 et 12), la Chambre rappelle que ses "Options fondamentales" reposent entièrement sur celles décrites dans le projet de 1988. Quant aux critiques qu'il a formulées dans sa note, il faut convenir qu'elles restent à être prouvées.

ad "C. Les visées majeures de la révision"

Pour ce qui est de l'"efficacité accrue", la Chambre se contente de souligner que celle-ci est moins un problème de texte juridique que de volonté politique.

En ce qui concerne la "clarification des objectifs, des moyens et des compétences", il faut relever que le ministre

est naturellement responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre des instruments d'aménagement (programme directeur et plans d'aménagement partiel ou global), dans le respect évidemment des compétences dévolues aux autres ministres par la Constitution et les lois spécifiques en vigueur, et qu'il participe, également par la nature des choses, à la mise en oeuvre des diverses politiques sectorielles pour autant que celles-ci ont une incidence sur l'aménagement du territoire. Cela ne concerne pas seulement l'occupation du sol, mais aussi par exemple les relations et flux intéressant l'aménagement du territoire des points de vue tant quantitatif que qualitatif.

Quant à la "*plus grande cohérence*", il n'y a rien de changé, pour ce qui est des définitions et des contenus des instruments d'aménagement du territoire proprement dits, par rapport au document de 1988. Par contre, le projet sous avis ne traite guère de la méthodologie et des principes les guidant, sauf l'ajout d'un extrait du projet de loi datant de 1969/70 et concernant l'aménagement général du territoire.

Il faut encore souligner que les principes directeurs dont question aux pages 15 à 17 de l'exposé des motifs, et ayant trait principalement aux relations entre l'aménagement national et celui communal, ont également été repris du document de 1988.

Enfin, il est question d'"*organes consultatifs plus adéquats*". A ce sujet, il faut d'abord relever qu'il n'y a jamais eu double emploi entre C.S.A.T. et C.I.A.T. En effet, de par leur composition, ces organes ont toujours opéré de deux points de vue différents: celui de l'Administration et celui du monde extérieur à l'Administration. Il est fondamental, aux yeux de la Chambre, de conserver cette distinction.

Ensuite, tant le C.I.A.T. que le C.S.A.T. ont toujours été des organes de consultation puisqu'ils ne pouvaient prendre de décisions. La différence consistait dans le degré de contrainte imposée - ou de liberté accordée - respectivement au Gouvernement et aux deux organes. Il n'y a donc pas lieu de restreindre les rôles actuels du C.I.A.T. et du C.S.A.T.

ad D. Conclusions

Pour ce qui est des travaux exécutés par le secrétariat à l'aménagement du territoire, récapitulés aux pages 18 et 19, leur liste est incomplète (voir pages 198 et 199 du livre "L'Aménagement du Territoire au Grand-Duché de Luxembourg"). Il manque notamment, en dehors de toute mention à la cartographie réalisée (exemple: tout le pays couvert par cartes à l'échelle de 1/10.000e):

- 1) l'avant-projet du 1er livre (2 prévus) du 2e programme directeur, horizon 2005/2010;
- 2) l'étude d'opportunité (socio-économique) de la route du Nord;
- 3) l'avant-projet de loi ayant trait à la révision de la loi du 20 mars 1974 (document de 1988);
- 4) l'évaluation des rapports ministériels présentés aux débats sur l'état de la nation en 1987 et 1988;
- 5) les deux premiers programmes de développement élaborés dans le cadre de la politique régionale de la CEE (1982 et 1986);
- 6) les travaux pour le Pôle Européen de Développement Longwy-Rodange-Athus (1985);
- 7) l'esquisse structurelle Benelux (1986);
- 8) le programme de développement intégré transfrontalier Sarre-Lor-Lux;
- 9) le schéma européen d'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (1988);
- 10) le programme de promotion des centres de développement (1971).

En ce qui concerne enfin les soucis exprimés à la fin de l'exposé des motifs au sujet de l'environnement (pages 20 et 21), il faut souligner que, depuis ses débuts, l'aménagement général du territoire s'est efforcé de soumettre toutes les politiques sectorielles à un filtrage par l'environnement (voir à ce sujet les pages 27 et 28 du document "L'Aménagement du Territoire au Grand-Duché de Luxembourg").

C'est compte tenu des réflexions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 30 mars 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

