

**A-2280/10-14**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu)

# A V I S

sur

**le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mai  
1999 concernant l'aménagement du territoire**

Par dépêche du 10 mars 2010, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question se propose de modifier certaines dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire (ci-après la "*loi de 1999*"), laquelle est présentée comme étant "*insuffisante*" par rapport à certains "*aspects fondamentaux*" et par rapport à certains "*aspects techniques*", sans pour autant remettre en question "*la philosophie générale de la législation actuelle*".

En ce qui concerne les aspects fondamentaux, les auteurs du projet entendent préciser le rôle de coordination du Ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire (ci-après "*le Ministre*") ainsi que garantir l'exécution des options de planification retenues.

En ce qui concerne les aspects techniques, il est prévu de simplifier la procédure de modification des plans directeurs, de préciser l'articulation des instruments de planification avec les dispositions sur l'aménagement communal et d'intégrer les obligations découlant de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (dite directive "*ESIE*" – "*Evaluation Stratégique des Incidences sur l'Environnement*").

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de formuler certaines observations et de poser certaines questions.

### **De la valeur juridique du programme directeur**

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet, ses auteurs soulignent que le programme directeur est "*toujours sans aucune portée juridique*".

Dans un récent jugement, le Tribunal administratif a estimé que tant l'étude IVL que le programme directeur d'aménagement du territoire sont effectivement dépourvus d'effets juridiques et ont une valeur essentiellement politique et morale (TA, 4 février 2010, n° 25215 du rôle).

Sur le site "[www.ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu)", on peut lire ce qui suit: "*Le programme directeur adopté en date du 27.03.2003 par le Conseil de Gouvernement définit le cadre pour l'établissement du IVL. Conformément à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, le programme directeur décrit les objectifs du développement spatial durable. L'IVL concrétisera et mettra en œuvre certains objectifs essentiels de ce même programme directeur. Dans le respect des orientations du programme directeur, l'IVL prend en compte simultanément le développement des agglomérations, la planification de la circulation et la protection des paysages et contribuera ainsi à l'identification et la promotion de synergies et à la prévention respectivement la minimisation de conflits entre les domaines précités.*"

Dans le cadre du litige cité ci-avant, le Tribunal a considéré que la dérogation par une commune aux prescriptions de l'IVL peut être justifiée par des considérations politiques sur le plan communal. Dans ces conditions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment l'objectif principal poursuivi par la législation sur l'aménagement du territoire peut être réalisé raisonnablement si les autorités étatiques compétentes se basent sur des objectifs non obligatoires, d'autant plus que les autorités communales ont donc parfaitement le droit de s'en écarter.

La Chambre se demande encore comment un programme directeur peut assurer "*l'intégration et la coordination des politiques sectorielles*" (article 5 du projet de loi) dans la mesure où le rôle de

coordinateur de la politique d'aménagement devrait, selon les auteurs du projet, être assumé par le Ministre (article 3, 6° du projet).

### **De la compétence du Ministre**

Suivant les objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 mai 1999, c'est "*l'aménagement du territoire*" qui "*assure (...) une mission de coordination*" et qui "*contribue et participe*", entre autres, à la gestion responsable de l'environnement et à la protection de la population et des biens contre les risques naturels ainsi que les nuisances environnementales. Selon l'article 2, les départements ministériels, les administrations publiques ainsi que les administrations communales doivent informer le ministre de l'aménagement du territoire de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la loi, c'est-à-dire notamment ceux destinés à "*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*". À lire les premiers articles du projet, l'initiative semble avant tout réservée au gouvernement alors qu'il ne revient qu'une mission plutôt passive au ministre de l'aménagement du territoire.

D'après le commentaire de l'article 2, l'importance de la protection de l'environnement humain doit être renforcée par les "*instruments*" créés par la loi en question.

Même si l'actuel Ministre du développement durable et des infrastructures et son délégué sont politiquement responsables (entre autres) et pour l'aménagement du territoire et pour l'environnement, une confusion des différentes compétences au sein de ce même ministère risque de créer une insécurité juridique. Ce risque est d'autant plus réel si à l'avenir les différentes compétences seront éventuellement à nouveau partagées entre différents responsables politiques.

Dans ce contexte, il semble utile de mentionner un extrait de l'avis du Conseil d'État du 25 novembre 2003 concernant le projet de loi N° 4998 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau: "*(...) S'il est vrai que l'arrêté grand-ducal pris en vertu de*

*l'article 76 de la Constitution, qui est équipollent à une loi (arrêt du Conseil d'État, comité du contentieux du 24 février 1976, Roth), peut modifier les compétences ministérielles, il ne peut cependant en aucun cas servir à modifier les attributions organiques des administrations concernées qui leur ont été conférées par la loi (...).*"

Le fait que le Ministre de l'aménagement du territoire ne dispose que d'une compétence de coordination des moyens d'aménagement présuppose, de l'avis de la Chambre, que les différents travaux d'études, notamment en matières environnementale, sociale ou économique, soient exclusivement réalisés et fournis par les ministères et administrations ayant la compétence spécifique dans ces domaines.

La Chambre s'étonne ensuite de la teneur qui serait à conférer à l'article 2, paragraphe 3 de la loi de 1999. On y lit en effet que, "*en cas de désaccord entre le ministre (ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions) et un autre membre du gouvernement sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement du gouvernement (...), le ministre établit un rapport circonstancié et en réfère au gouvernement en conseil qui décidera*". Une telle disposition soulève évidemment la question de savoir dans quelle mesure la politique du gouvernement – considéré dans son ensemble – est susceptible de créer un désaccord entre ministres, à moins d'accepter l'existence, à côté d'une politique du gouvernement en accord, une politique du gouvernement en désaccord. La Chambre propose de faire abstraction de la disposition proposée, qui est de toute façon sans portée normative aucune pour les administrés.

**De la procédure d'élaboration du programme directeur, des plans directeurs et des plans d'occupation du sol au regard de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ("ESIE") et de la Convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)**

En ce qui concerne la consultation du public, la Chambre constate avec satisfaction que les auteurs du projet de loi entendent rendre la loi du 21 mai 1999 conforme aux exigences de la directive ESIE. À

cette fin, ils proposent d'amender la loi de 1999 par l'ajout d'un article 25-1. La disposition afférente a un impact procédural dans la mesure où il y est par exemple dit que la consultation du public débute avec la transmission aux communes concernées du projet des plans ou des programmes. La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande cependant d'introduire cette exigence essentielle dans tous les articles relatifs à la procédure d'élaboration des différents instruments de planification au lieu de la faire figurer de manière "isolée" ou "attachée" dans un article "bis", ceci afin de garantir que cette disposition importante soit respectée et dans le but d'une meilleure cohérence du texte et davantage de sécurité juridique.

De l'avis de la Chambre, le texte proposé à l'article 8, 4° du projet de loi et qui entend compléter l'article 7 de la loi de 1999 par un paragraphe 4 est, dans sa formulation actuelle, difficilement compréhensible. Le commentaire des articles est d'ailleurs complètement muet quant à cette disposition. Le texte proposé serait certainement plus clair si les auteurs avaient utilisé d'autres expressions. Si l'idée est celle de dire que les plans directeurs peuvent, outre des prescriptions obligatoires, également contenir des recommandations ou des directives à destination des communes, il faudrait préciser dans quelle mesure les communes seront contraintes de respecter ces recommandations ou directives. La Chambre se doit d'insister ici sur une clarification du texte pour des raisons de sécurité juridique mais également au regard de l'autonomie communale.

### **De la valeur juridique des projets des plans directeurs**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si l'article 12 du projet de loi, qui se propose d'insérer un article 10-1 dans la loi de 1999, ne confère pas une valeur juridique disproportionnée aux projets des plans directeurs. Cette disposition établit en effet une interdiction formelle aux communes d'adopter une modification du PAG qui serait incompatible avec un projet de plan directeur. Il y est encore précisé que cette interdiction "tombe" au bout de quatre années si le plan afférent n'est pas déclaré obligatoire. De l'avis de la Chambre, une telle interdiction n'est pas justifiée. Elle peut être à l'origine d'une très grande insécurité juridique particulièrement toxique en matière d'aménagement.

La Chambre se pose encore la question de savoir à partir de quel moment on est en présence d'un projet susceptible de grever lourdement les propriétés concernées. La Chambre est d'avis que tant qu'une disposition n'a pas un caractère contraignant et obligatoire, le droit de propriété, qui est constitutionnellement garanti et qui fait partie des droits de l'homme les plus fondamentaux, ne saurait être supprimé ou restreint par un simple projet dépourvu de toute valeur juridique. Dans ce contexte, il est à rappeler qu'en principe, toute norme juridique doit être publiée au Mémorial pour voir sortir ses effets.

La Chambre se pose ici également la question de l'articulation de la disposition proposée au regard de la refonte obligatoire des PAG qui est en train de se faire sur base de la législation sur l'aménagement communal.

Le nouvel article 10-1 précise que le Ministre de l'Intérieur décidera si les projets de PAG sont conformes aux projets de plans directeurs. La question qui se pose est celle de savoir si cette décision est individuelle ou si elle est à interpréter dans le sens que le Ministre refuse l'approbation du vote provisoire. La Chambre estime que la disposition visée doit être précisée.

### **De la procédure de "modification ponctuelle" respectivement d'un plan directeur et d'un plan d'occupation du sol**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'en ce qui concerne les modifications ponctuelles des plans directeurs, l'article 11 du projet remplace l'article 10 de la loi de 1999 en instaurant une procédure allégée. De même, l'article 16, 4° portant modification de l'article 15.3. de la loi de 1999 entend instaurer une procédure simplifiée dans l'hypothèse d'une modification ponctuelle d'un POS. Une distinction est ainsi faite entre les modifications ponctuelles et les révisions plus profondes. Le commentaire y relatif affirme que, "*comme pour les plans directeurs, il est introduit selon les mêmes conditions, la possibilité d'effectuer des modifications ponctuelles pour les plans d'occupation du sol*". En ce qui concerne la modification d'un POS, le projet de loi dispose que les "*formalités prévues aux articles 12 et 13*" ne sont pas à respecter. Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, et suivant le

principe du parallélisme des formes, une modification ne saurait se faire selon une procédure fondamentalement différente de celle prescrite pour le premier établissement du POS. C'est la raison pour laquelle la Chambre est encore d'avis que le public est également à consulter en cas de modification ponctuelle.

**Du droit de préemption instauré au profit de l'État en vue de la réalisation des objectifs des plans sectoriels et des plans d'occupation des sols**

La Chambre constate que l'article 20 du projet de loi, portant introduction d'un article 20-1 dans la loi de 1999, est une copie plus ou moins fidèle des dispositions afférentes de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. La Chambre renvoie en conséquence aux observations qu'elle avait formulées à ce sujet dans son avis n° A-2085 du 3 juillet 2007 concernant le projet de loi N° 5696.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 juin 2010.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG