

Strassen, le 17 janvier 2011

à Monsieur le Ministre du
Développement durable

L-2940 Luxembourg

Avis

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

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet loi dont question en assemblée plénière.

Le présent projet de loi ne remet pas en cause l'orientation fondamentale de la législation actuelle, mais vise à améliorer certains points faibles qui se sont avérés dans la pratique quotidienne de l'exécution de la loi. Il s'agit principalement d'augmenter l'efficacité de la législation en introduisant notamment certains mécanismes nouveaux destinés à renforcer les compétences du ministère de l'Aménagement du territoire.

1. Position de principe

Une planification territoriale efficace constitue un élément de base important pour le développement harmonieux de notre pays, aussi bien au niveau du développement économique, qu'au niveau de la gestion responsable de l'environnement. Une politique d'aménagement du territoire efficace doit contribuer à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines (article 1^{er}, alinéa 2, (a)) et non pas constituer un frein au développement. Dans ce sens, il convient de prévoir des mesures efficaces qui permettent une planification adéquate, sans pour autant gonfler excessivement la charge administrative pour tous les acteurs concernés, que ce soit les communes ou les acteurs économiques.

Nous constatons dans notre pays, que la prise de décision sur l'implantation d'une infrastructure d'intérêt national est souvent allongée excessivement par l'interaction d'un nombre trop important de législations différentes, ayant des mécanismes de prise de décision différents, et

ayant des objectifs divergents, assorties chacune de possibilités d'interventions et de recours infinies. Notre Chambre d'Agriculture est d'avis, qu'il convient de rendre nettement plus efficaces ces procédures, en renforçant le rôle de l'Aménagement du Territoire, tout en supprimant des procédures dans d'autres législations sectorielles. Notamment, toutes les études urbanistiques et environnementales devraient n'être réalisées qu'une seule fois et suffire aux différentes législations.

Dans la même logique, serait-il si aberrant d'intégrer certaines procédures entre l'aménagement communal et l'aménagement du territoire ? Ne pourrait-on pas gagner beaucoup de temps en intégrant certaines législations au lieu de prévoir des renvois interminables (cfr. Nos commentaires sur l'Art 10-1)

2. Commentaire des articles

Ad Art 4.

L'article 4 du projet prévoit ainsi que « toute infrastructure et tout équipement ayant un impact majeur sur l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et sur l'équilibre interrégional » est concernée par la politique d'aménagement du territoire. Cet ajout à l'actuel article 3, premier alinéa de la loi, a pour objet de confirmer la compétence du ministère de l'Aménagement du Territoire dans le cadre de certaines infrastructures à caractère national, même si celles-ci ne sont pas mises en œuvre par un promoteur public. Ceci peut être un avantage pour de tels projets d'infrastructures, encore que la définition reste vague et que les conséquences de cette compétence ne sont pas claires.

La Chambre d'Agriculture estime, qu'une fois qu'une telle infrastructure est réputée de la compétence du ministère de l'Aménagement du Territoire, ce ministère devrait prendre l'initiative et la responsabilité pour la réalisation de l'ensemble des études qui seraient nécessaires au niveau des différentes législations. Ainsi, par exemple, au lieu de faire différentes études stratégiques successives sur l'impact sur l'environnement (l'une par le ministère de l'AT, l'autre par le promoteur, la troisième par la commune, ...), la réalisation d'une seule étude par le ministère coordinateur permettrait d'économiser beaucoup de ressources humaines et financières et beaucoup de temps.

Ad Art 12. Introduction d'un nouvel article 10-1

Ce nouvel article prévoit l'introduction d'une interdiction « d'adoption ou de modification d'un PAG d'une commune contraire aux dispositions du projet de plan directeur » dès la communication d'un projet de plan directeur aux communes. « Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir de la communication susmentionnée ».

Le 2^e alinéa de ce même article prévoit que le ministre de l'Intérieur décide sur la conformité des projets de PAG et des projets de modification ponctuelle de ces plans par rapport aux projets de plan directeur. IL est à noter qu'aucun délai n'est prévu pour cette décision.

Actuellement, quatre plans directeurs sectoriels sont envisagés : Transport, Grands ensembles paysagers et forestiers, zones d'activités économiques et Logement. Ces 4 plans sont, d'après l'exposé des motifs dans le stade de « avant-projet ». Comme ce stade « avant-projet » n'est pas prévu dans la loi, il convient de considérer que ces 4 plans, même si les « avant-projets » ont été rendus publics à l'exception des cartes détaillées, ne sont toujours pas dans le stade de « communication à la commune » tel qu'il est évoqué à l'article 10-1.

Il s'en suit donc que ces plans, une fois que le présent projet de loi aura été adopté, seront transmis officiellement aux communes, et que le délai de 4 ans de blocage des PAG communaux commencera à courir à ce moment. Etant donné que le territoire de chaque commune sera concerné par l'un ou l'autre, voire par plusieurs de ces plans, il est à craindre que toutes les adoptions ou modifications de PAG seront bloquées par cette procédure. Ceci d'autant plus que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit l'obligation pour toutes les communes de procéder à une « refonte et adaptation complètes » des PAG avant le 8 août 2010 ; délai qui a d'ailleurs déjà dû être prolongé d'un an, étant donné l'incapacité des communes de répondre aux obligations de cette loi.

Pour ne pas bloquer complètement la situation, il faudrait donc que l'alinéa 2 de l'article 10-1 soit appliqué, qui précise que le ministère de l'intérieur devra trancher sur chaque dossier de projet lui soumis par une commune et qui pourrait être en conflit potentiel avec le contenu de l'un des 4 plans sectoriels. Si on sait que le Ministre de l'Intérieur devra prendre cette foule de décisions sur avis de la commission d'aménagement, qui elle-même sera déjà noyée par les travaux de révision de l'ensemble des PAG avant le 8 août 2011,

La Chambre d'Agriculture est d'avis que l'article 10-1, même s'il est souhaitable en théorie, ne sera pas applicable en pratique, à moins de procéder à une intégration plus poussée entre les législations de l'aménagement communal et celle de l'Aménagement du territoire en supprimant tout simplement la procédure de l'une des 2 lois!

Ad Art 20. Introduction d'un nouvel article 20-1 concernant le droit de préemption.

L'article 20-1 prévoit l'introduction d'un droit de préemption au profit de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu des articles 8,9 et 14 de la loi modifiée sur l'Aménagement du territoire.

S'il peut être compréhensible que l'Etat veuille se réserver des droits sur certains terrains afin de pouvoir y implanter des infrastructures publiques nécessaires au bon fonctionnement de la société, il est non moins vrai que la mise en œuvre d'un tel instrument constitue une intervention massive dans le droit de la propriété privée.

Un tel instrument doit donc être utilisé avec parcimonie. La Chambre d'Agriculture constate cependant que cet instrument trouve son entrée dans un nombre croissant de législations, notamment en matière d'accès au logement. Ainsi la loi du 22.10.2008 concernant le pacte logement introduit un tel droit de préemption au profit des communes et du fonds de logement. Le présent projet introduit un droit similaire pour tout plan directeur régional, tout plan directeur sectoriel et tout plan d'occupation du sol, du moment qu'ils sont rendus obligatoires conformément à la loi.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que cette faculté d'introduire un droit de préemption est trop large. Un tel droit devrait rester limité à un nombre très précis de cas, pour lesquels il existe un véritable intérêt public qui est lié à un objet précis. Elle estime que ce droit de préemption devrait être restreint au seul Plan d'occupation du sol et ne pas s'appliquer aux plans directeurs quels qu'ils soient. Dans le cas d'un POS, on peut supposer que l'Etat a en vue un projet concret et imminent qui est d'une telle importance qu'il justifie l'utilisation d'un tel instrument. Par contre, les plans directeurs constituent des instruments de planification à plus longue haleine et avec moins de précision qui ne justifient pas une telle intervention dans le droit de la propriété.

Ad Art 20. Introduction d'un nouvel article 20-2 concernant l'introduction de réserves foncières, de zones de développement et de zones à restructurer.

La même argumentation que par rapport au droit de préemption s'applique en ce qui concerne l'instauration de réserves foncières, de zones de développement et de zones à restructurer; d'ailleurs les auteurs du projet ont déjà laissé de côté les plans directeurs régionaux comme instrument pouvant mener à la mise en œuvre de telles zones. La Chambre d'Agriculture propose de supprimer également les plans sectoriels et de ne laisser que les Plans d'Occupation du Sol.

Ad Art. 22 Détermination de la valeur d'un immeuble exproprié

L'article 22 introduit un instrument de détermination de la valeur des terrains en cas d'expropriation par la suite d'un plan directeur ou d'un plan d'occupation des sols. Les auteurs tentent ainsi d'exclure les prix spéculatifs, qui seraient induits par la simple information sur la préparation d'un projet de plan. Ils se sont inspirés de dispositions de la législation française sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La Chambre d'Agriculture estime que les modalités prévues par cet article ont un caractère essentiellement théorique et ne seront que très difficilement applicables en pratique, notamment en ce qui concerne la détermination du moment précis auquel il faudra faire référence pour déterminer ces valeurs. Ce seront probablement les tribunaux qui feront la jurisprudence à ce sujet.

Ad art 26. Introduction d'un article 25-1 concernant une évaluation environnementale stratégique

En vertu des directives européennes, « tous les instruments de planification existants tombent sous le champ d'application » de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Comme l'Aménagement du territoire est forcément une politique horizontale couvrant un nombre important de domaines, l'étude qui sera réalisée pour un plan directeur sectoriel sera pratiquement la même que celle qui sera à réaliser pour un PAG communal ou pour une demande d'un promoteur privé. Chaque nouvelle activité sera donc étudiée quant à son incidence sur l'environnement à différents niveaux, en vertu de différentes lois (aménagement du territoire, aménagement communal environnement, commodo, ...) et pour le compte de différents acteurs. Le résultat d'une telle redondance est une perte de temps énorme et un coût élevé !

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient de repenser l'ensemble de ces instruments de planification en incluant dans cette réflexion la législation sur l'aménagement du territoire, celle sur l'aménagement communal et urbain, celle sur les incidences sur l'environnement, celle sur la protection de la nature, celle sur les établissements classés, celle sur le pacte logement, ... et sûrement encore diverses autres dispositions ponctuelles, et de constituer à partir de ces différentes dispositions un cadre d'autorisation unique et cohérent. Cette démarche devra comporter une suppression de certaines procédures redondantes et une coordination des objectifs dans des démarches cohérentes, efficaces et rapides.

3. Conclusion

Si l'intention des auteurs du présent projet de loi, de rendre la loi sur l'aménagement du territoire plus efficace et plus cohérente est perceptible dans les dispositions modifiées ou

ajoutées, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'une réflexion plus profonde sur l'ensemble des mécanismes de planification au niveau de notre législation s'impose. Il ne sert à rien de vouloir renforcer l'efficacité des procédures de la politique de l'aménagement du territoire, si en parallèle on n'adapte pas l'approche de certaines autres lois qui s'occupent également, du moins en partie, de planification spatiale, comme par exemple la loi sur l'aménagement communal et la loi sur la protection de la nature. Pourquoi ne pas intégrer les différentes procédures dans une seule procédure ?

Même dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire elle-même, il convient de réfléchir sur l'opportunité de certains instruments. Il conviendrait ainsi de se demander, si on a un réel besoin de plans directeurs régionaux. Vu la surface restreinte de notre pays, ne serait-il pas suffisant d'avoir un seul plan directeur national, assorti de plans directeurs sectoriels ? A-t-on par exemple besoin d'un droit de préemption pour l'Aménagement du Territoire alors que celui-ci existe déjà pour certaines législations sectorielles ?

En suivant l'avancée (ou plutôt la stagnation) de certains dossiers d'intérêt national comme par exemple « l'Agarazenter », il faut constater de plus en plus que le pays s'est doté pendant cette dernière décennie d'un foisonnement de législations qui ne permettent plus le traitement efficace et rapide d'un dossier un tant soit peu important.

La Chambre d'Agriculture lance un appel au législateur de veiller à l'efficacité des législations qu'il adopte : celle-ci ne pourra être garantie que s'il y a une cohérence entre les différentes lois et qu'il y a une pleine transparence sur les pouvoirs et responsabilités des différents acteurs dans les procédures mises en œuvre.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Pol Gantenbein

Secrétaire général

Marco Gaasch

Président