

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)
relatif au projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999
concernant l'aménagement du territoire (n°6124)**

Considérations générales

Du point de vue des communes, toute modification de la législation sur l'aménagement du territoire revête un intérêt particulier, vu son impact sur l'aménagement communal et le développement urbain et compte tenu des nombreux points d'intersection entre ces deux politiques.

Pour le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL), l'enjeu est avant tout de veiller à ce que le consensus qui existe aujourd'hui sur la question des limites de l'intervention de l'Etat par rapport à l'action autonome des communes dans le domaine de la politique du développement spatial, ne soit pas brisé. C'est donc essentiellement sous cet angle que l'examen du projet de loi sous objet a été abordé.

Selon l'exposé des motifs, une des principales raisons qui ont amené le gouvernement à apporter des modifications à la loi du 21 mai 1999, est le souhait de rendre sa mise en œuvre plus efficace en renforçant les compétences du ministre en charge de l'aménagement du territoire. Toutefois, d'après le SYVICOL, les propositions contenues dans le corps du projet de loi pour atteindre cet objectif ne vont pas sans empiéter, par endroits, sur la marge de manœuvre des communes dans le domaine de la politique d'aménagement et de développement urbain.

Le SYVICOL n'entend nullement contester le fait qu'une amélioration des moyens d'action du ministre en charge de la politique d'aménagement du territoire peut s'avérer souhaitable. En revanche, il plaide pour une approche nuancée, qui tient compte des conséquences sur la politique communale. Aussi propose-t-il de soumettre ces modifications à un examen sous l'angle du respect de principe de subsidiarité, et d'évaluer au cas par cas si une immixtion du pouvoir étatique est opportune, ou s'il est préférable de faire jouer l'autonomie communale en laissant les élus locaux assumer pleinement les responsabilités politiques qui sont les leurs.

Enfin, il est d'avis que la coopération dans le domaine du développement spatial ne devrait pas être une voie à sens unique. Si l'Etat veut participer davantage aux décisions prises au niveau communal, il paraît légitime que le secteur communal, quant à lui, soit impliqué plus directement dans le processus d'élaboration des différents plans appelés à mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire.

Examen des articles

Article 3, points 2 et 5

Le projet de loi propose de donner au ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions la possibilité de participer « à la définition des sites des projets d'envergure intercommunale, régionale et nationale », c'est-à-dire de s'immiscer directement dans la planification communale (point 2). Plus loin (point 5), la modification proposée vise à permettre son association à l'élaboration des plans d'aménagement communaux.

Le SYVICOL estime que ces dispositions constituent une violation de l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale et une atteinte à l'article 107 de la Constitution qui dispose qu'il appartient aux pouvoirs locaux de gérer en toute autonomie les intérêts propres de la commune. Elles vont aussi à l'encontre du principe que « les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières » (article 4, pt 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

De l'avis du SYVICOL, ces modifications sont d'ailleurs superflues, puisque le gouvernement dispose déjà d'un certain nombre d'outils pour encadrer la politique d'aménagement des communes et garantir sa cohérence avec la politique d'aménagement du territoire :

- l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dispose que l'aménagement communal « reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions des plans directeurs régionaux, des plans directeur sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ».
- en vertu de l'article 19 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (inchangé dans le projet de loi sous examen) le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol « modifient de plein droit les plans ou projet d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans ».

Pourquoi vouloir dès lors alourdir encore davantage le dispositif et renforcer ostensiblement la tutelle sur les communes par le biais d'une ingérence directe du ministre dans la gestion des affaires communales ?

La formulation retenue soulève, par ailleurs, un certain nombre de questions. Si le ministre peut « solliciter » d'être associé à l'élaboration d'un PAG, faut-il en conclure qu'une commune aurait la possibilité de lui adresser un refus ? Par ailleurs, comment une telle association se déroulerait-elle en pratique ? Le texte reste muet quant aux modalités d'une telle implication: s'agit-il d'introduire ici une nouvelle procédure d'approbation du PAG par le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ? Le cas échéant, comment se déroulerait-elle ?

En tout état de cause, la création d'une tutelle supplémentaire, s'ajoutant à celles d'ores et déjà exercées par les ministres de l'Intérieur et de l'Environnement, porte préjudice à une politique d'aménagement communale efficace et est aux antipodes de l'esprit de la simplification administrative prônée par le gouvernement.

Articles 6 et 7

Le projet de loi instaure une consultation *parallèle* des communes d'une part, et du Conseil supérieur d'aménagement du territoire d'autre part, concernant les projets de programme directeur, de programmes complémentaires et de plans directeurs régionaux ou sectoriels. Dans la loi en vigueur, ces consultations sont *consécutives*, ce qui a pour conséquence que le Conseil supérieur connaît les avis des communes avant de prendre lui-même position. Cette procédure en deux phases permet aux membres du conseil supérieur de rendre leur avis en connaissance de l'avis des communes et leur permet de se forger une opinion plus équilibrée que si cette discussion se base uniquement sur les propositions du gouvernement. Faut-il vraiment sacrifier la bonne gouvernance sur l'autel de l'accélération des procédures ?

Article 8

Point 1. Le SYVICOL préfère le maintien de la formulation existante « *est précisé* ». En effet, en rendant les plans directeurs régionaux facultatifs, le gouvernement donne l'impression d'avoir abandonné l'idée de la mise en place de plans directeurs régionaux sur l'ensemble du territoire et de vouloir donner la priorité aux instruments « étatiques » que sont les plans directeurs sectoriels.

Point 2. De l'avis du SYVICOL il n'y a pas de lien logique entre les arguments avancés au commentaire des articles et la modification proposée ici.

Le projet de loi vise à compléter l'article 7 du texte actuel en ajoutant le plan d'occupation du sol (POS) comme instrument censé préciser et rendre opérationnel le programme directeur et les programmes complémentaires. Le commentaire des articles justifie cet ajout par la nécessité de rendre les plans d'occupation du sol conformes aux orientations du programme directeur. En réalité, la modification proposée va plus loin, puisqu'elle érige le POS, au même titre que le plan directeur sectoriel et le plan directeur régional, en instrument de mise en œuvre du programme directeur.

Dans le texte en vigueur, en revanche, le POS constitue un instrument de planification à part, destiné à n'être utilisé que dans des cas exceptionnels. Au commentaire des articles au projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (N°3739), il est précisé que l' « *on peut raisonnablement estimer que l'autorité centrale ne fera que rarement emploi de la faculté que lui réserve le présent article* » (article 14 qui définit le plan d'occupation du sol). Vu le caractère contraignant de cet instrument, la modification proposée constitue, aux yeux du secteur communal, un progrès douteux. Pour le SYVICOL, le lancement d'une procédure d'élaboration d'un POS doit rester un cas de figure d'exception.

En revanche, en ce qui concerne le souci d'entériner le principe qu'il doit y avoir conformité des POS avec les orientations du programme directeur, il devrait pouvoir être pris en compte au chapitre IV, consacré aux plans d'occupation du sol.

Point 4. Si la mise en vigueur d'un plan directeur sectoriel oblige des communes à procéder à des modifications de leur PAG, voire à prendre des mesures spécifiques pour garantir la compatibilité de leur PAG avec le plan directeur, il devrait être entendu que

- ces adaptations s'imposent de plein droit, c'est-à-dire que les communes concernées ne sont pas obligées de suivre les procédures prévues à l'article 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 (révision du plan d'aménagement général);
- les frais engendrés éventuellement par les prescriptions et mesures imposées aux communes par le biais des plans directeurs sectoriels sont pris en charge par l'Etat.

Article 10

Dans l'intérêt de la bonne gouvernance, le gouvernement aurait pu profiter de la remise sur le métier de la législation en vigueur pour proposer l'inclusion des représentants du secteur communal dans les groupes de travail chargés de l'élaboration des plans directeurs sectoriels. Mise à part l'expertise qu'un acteur local peut apporter, sa participation aux travaux est susceptible de désamorcer certains conflits potentiels à un stade précoce de la procédure et de rendre plus consensuels les projets de plans qui seront ensuite soumis aux communes pour avis.

Article 11

Le SYVICOL est insatisfait de la procédure proposée pour une modification ponctuelle d'un plan directeur régional. A l'instar des procédures prévues pour l'élaboration et les révisions d'un plan directeur régional (articles 8 et 10.1.), les communes devraient être directement associées par le biais d'un groupe de travail Etat-communes à la formulation des propositions de modifications ponctuelles.

Article 12

La modification prévue à l'article 10.1. de la loi en vigueur cherche à obliger les communes à rendre toute adaptation ou modification d'un plan d'aménagement communal conforme à un éventuel *projet* de plan directeur existant. Par définition, il ne s'agit-là que d'un document provisoire sans assise légale, qui peut être sujet à des modifications avant son adoption sous forme de règlement grand-ducal. Le SYVICOL estime que cette disposition oblige les communes à travailler dans un contexte juridique incertain et complique la mise en œuvre de leur politique d'aménagement.

Articles 13 et 14

S'il peut comprendre le raisonnement qui a conduit à la suppression de la disposition obligeant le gouvernement de demander l'avis des collèges des bourgmestre et échevins sur les projets de POS (voir commentaire de l'article 14), le SYVICOL demande cependant qu'en contrepartie les communes concernées soient associées dès le début au processus d'élaboration du plan d'occupation du sol. Etant donné que, selon les auteurs du projet de loi, il s'agit-là d'ores et déjà d'une pratique courante, il ne devrait y avoir d'obstacle à l'intégration formelle d'une telle disposition dans la législation.

Luxembourg, le 19 avril 2010