

La refonte de la loi sur l'aménagement du territoire

*Me Marie BENA
Partner / Avocat à la cour*

Les antécédents

- **5 juin 2014** : dépôt du projet de Loi 6694 destiné à corriger la Loi de 2013 pour assurer une bonne mise en œuvre des PDS
- **25 juin 2014** : dépôt synchronisé des PDS auprès de toutes les communes du pays
- **17 sept. 2014** : Ordonnance du président du Tribunal administratif
- **28 sept. 2014** : Le gouvernement annule la phase procédurale des projets de règlement grand-ducaux visant à déclarer obligatoire les quatre projets de PDS

Les antécédents

- **8 oct. 2014** : dépôt d'amendements par le gouvernement concernant le projet de Loi n°6694
- **18 nov. 2014** : avis négatif du CE sur le projet de Loi 6694
- **21 juin 2016** : avis complémentaire négatif du CE d'Etat sur le projet de Loi 6694
- **22 juil. 2016** : conseil de gouvernement → abandon du projet de 6694 et nécessité d'attendre la refonte complète de la Loi ADT
- **27 sept. 2016** : dépôt du projet de Loi 7065 → refonte intégrale de la loi du 30 juillet 2013 sur l'aménagement du territoire.

Les apports du projet de Loi n° 7065

- un cadrage normatif avec de **nouvelles définitions** de l'ADT et de ses outils juridiques
- des **correctifs apportés** aux processus juridiques des servitudes, de l'expropriation et de leurs indemnisations
- Un projet qui ne répond toujours aux évolutions attendues : **l'avis négatif du Conseil du Conseil d'Etat du 13 juin 2017**
- **Amendements** proposés par la Commission du développement durable

Les nouvelles définitions

Le Programme directeur

Loi de 2013

Le programme directeur arrête les orientations et les objectifs du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles, le développement des activités économiques, ainsi que les mesures à prendre en vue de leur réalisation.

Projet de Loi 7065

Programme **politique** arrêtant les **orientations et objectifs du Gouvernement** en matière d'aménagement du territoire et constituant **le cadre de référence** en la matière pour les actions, plans ou projets de plans ainsi que les programmes de l'Etat et des communes.

Le programme directeur d'aménagement du territoire, **définit une stratégie** intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial et arrête les **orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures** du Gouvernement et des

Les nouvelles définitions

Les Plans directeurs sectoriels

Loi de 2013

Le PDS concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

Projet de Loi 7065

Le PDS est instrument de l'aménagement du territoire adopté par règlement grand ducal, élaboré en vue de la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale en intégrant et précisant pour un ou plusieurs secteurs d'activités donnés les options nationales et en assurant la mise en balance d'intérêts du ou des secteurs d'activités donnés avec d'autres besoins en matière d'utilisation des sols et de l'espace.

Le plan directeur sectoriel est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-duc, **contenant des prescriptions écrites qui peuvent être complétées par des**

Les nouvelles définitions

Le Plan d'occupation du sol

Loi de 2013

Un POS porte sur l'aménagement d'une aire déterminée, définie à l'échelle cadastrale, en y conférant une affectation précise et détaillée, en interdisant des affectations déterminées ou en soumettant celles-ci à des conditions particulières.

Projet de Loi 7065

Les POS est Instrument de l'aménagement du territoire, adopté par RGD élaboré en vue de l'aménagement d'une surface délimitée à l'échelle locale ou intercommunale et précisant, le cas échéant, la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale.

Le POS est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal, contenant **un ensemble de prescriptions écrites et graphiques**. Le plan d'occupation du sol délimite au niveau d'une ou de plusieurs communes une partie déterminée du territoire national qu'il divise en une ou plusieurs zones, dont il arrête le mode d'utilisation du sol.

Les correctifs apportés

La suppression de la distinction prescription / recommandation

Loi de 2013 (Art. 19)	Projet de Loi 7065
<p>(2) Le PDS contient des prescriptions ainsi que des recommandations</p> <p>(3) Ces prescriptions constituent des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leur PAG et de leurs PAP</p> <p>(4) Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification des leur PAG et de leurs PAP, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.</p>	<p>Les PDS ne contiennent que des prescriptions</p>

Les correctifs apportés

La fin du système de servitude à effet standstill

Sous l'égide de loi de 2013 (article 19(7)), à partir du jour du dépôt des PDS dans les communes, si contraire aux PDS, **interdiction de** :

- ❖ changer la destination du sol
- ❖ morceler des terrains
- ❖ construire ou de réparer
- ❖ faire des travaux quelconques
- ❖ délivrer une autorisation de construire

Les correctifs apportés

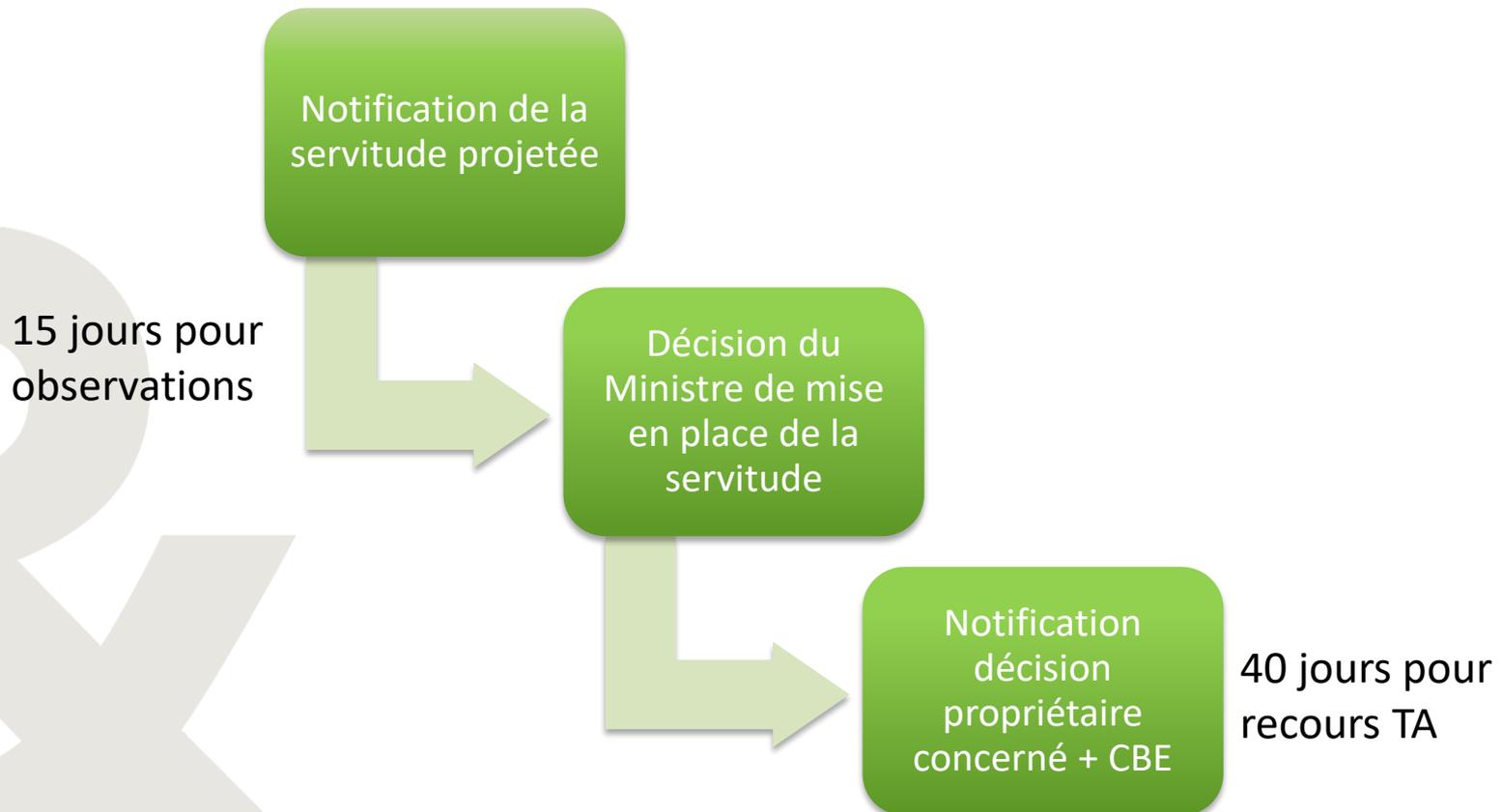
La mise en place du système de servitude provisoire

- l'article 21 du projet de loi 7065 : au cours des travaux tendant à établir /modifier un PDS /un POS : jusqu'à l'adoption du Plan par RGD si contraire au projet de PDS/POS **interdiction possible de:**
 - ❖ Élaborer un PAP nouveau quartier
 - ❖ Morceler un terrain
 - ❖ Modifier de limites de terrain en vue de l'affectation à une construction
 - ❖ Construire des réparations confortatives
 - ❖ Réaliser des Travaux quelconques

Les correctifs apportés

La mise en place du système de servitude provisoire

- Décision d'interdiction prise par le Ministre d'office ou sur demande du Conseil communal



Les correctifs apportés

La mise en place du système de servitude provisoire

- Aucune autorisation de bâtir ne peut être accordée si elle contrevient à la décision du Ministre **sauf** :
 - ❖ autorisation de construire délivrée en application d'un PAP dûment approuvé avant la notification
 - ❖ demandes d'autorisation introduites avant cette notification
- Validité des décisions limitée à 2 ans avec possibilité de prolonger de 2 ans (max 4 ans)

Les correctifs apportés

L'indemnisation des servitudes

Loi de 2013	Projet de Loi 7065
<ul style="list-style-type: none">• Principe: aucune indemnisation• Sauf s'il y a une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain• L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du PDS	<p>Distinction entre :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les servitudes provisoires qui ne donnent pas lieu à indemnisation• Les servitudes définitives qui donnent droit à une indemnisation dans le délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du RGD portant adoption du POS /PDS qui les a créées.• Toutes les servitudes donnent lieu à indemnisation

Les correctifs apportés

Indemnisation des expropriations

Loi de 2013	Projet de Loi 7065
Valeur du bien à exproprier = valeur du bien un an avant la procédure d'élaboration du PDS/POS (art. 26 et 27)	Valeur du bien à exproprié= valeur du bien un jour avant la procédure d'élaboration PDS/POS



Principales oppositions formelles

L'avis du conseil d'état du 13 juin 2017

- **Cadrage normatif insuffisant** : le projet de loi en l'état ne constitue pas un ancrage suffisant pour les PDS et POS. Les cas et les points essentiels de ceux-ci doivent être fixés par la Loi
- **Définition imprécise** : les notions et les termes juridiques ne sont pas suffisamment soignés ce qui génère un risque d'interprétation contradictoire.
- **Précisions à apporter** quant au caractère normatif et la portée juridique du programme directeur

Principales oppositions formelles

L'avis du conseil d'état du 13 juin 2017

- **Absence d'indemnité en cas de servitude provisoire** : le CE s'interroge sur la légalité de cette mesure qui porte atteinte au droit de propriété
- **Soumission des demandes de remboursement au délai de droit commun de 30 ans**: le CE s'oppose en effet à ce que les demandes de remboursement du préjudice découlant d'une servitude soient soumises à une prescription de 5 ans
- Le CE relève une **violation de traitement entre les administrés** art 27 (6) du projet de Loi

Demande de permis dans le POS	Demande de permis hors POS
Un commissaire spécial nommé par le Ministre de l'intérieur peut traiter la demande	recours devant le TA

Commission du développement durable

Les amendements apportés

- **refonte complète de nombreux articles** pour se conformer aux précisions exigées par le CE
- le programme directeur n'a **pas de valeur coercitive**
- **refonte complète des articles relatifs aux PDS et aux POS**
- **énumération des catégories de prescriptions contenues dans les PDS**

Commission du développement durable

Les amendements apportés

➤ Prescriptions des PDS

❖ les PDS peuvent:

- interdire ou de **restreindre la possibilité** des communes de désigner ou de procéder à **l'extension de zones urbanisées** ou destinée à être urbanisées
- **restreindre** le choix des communes quant au **mode d'utilisation du sol**
- **interdire** la **désignation** ou **l'extension** de zones supplémentaires d'un mode d'utilisation donné;
- prévoir le **reclassement de zones affectées** à un mode d'utilisation donné;
- restreindre le choix des communes quant à la précision d'un mode d'utilisation du sol donné;
- **grever des fonds d'une interdiction ou d'une restriction de bâtir** des constructions, des ensembles de constructions ou des installations linéaires;
- comprendre des prescriptions urbanistiques;
- comprendre des prescriptions d'ordre organisationnel relatives à la gestion des zones affectées à un mode d'utilisation du sol donné;
- imposer que, chaque **plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »** qui exécute une zone destinée à être urbanisée affectée principalement ou accessoirement au logement et mise en œuvre dans le cadre d'une zone superposée découlant du plan directeur sectoriel « logement », **doive dédier au moins 30% de la surface construite brute à la réalisation de logements à coût modéré**

Commission du développement durable

Les amendements apportés

- Effet des servitudes provisoires (art 23)
 - ❖ possibilité d'établir des servitudes provisoires au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un PDS/POS
 - Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle contrevient à la décision établissant la servitude provisoire
 - Sauf les autorisations de bâtir à délivrer en application d'un PAP approuvé avant la notification de la servitude et les autorisations de bâtir introduite avant cette notification

Commission du développement durable

Les amendements apportés

- Indemnisation des servitudes
 - ❖ Fin de la distinction entre servitude définitive et provisoire
 - ❖ Prescription de 5 ans dans les 2 cas



Commission du développement durable

Les amendements apportés

➤ Les effet des PDS :

❖ sur les **autorisations de bâtir** :

- impossibilité de délivrer une autorisation de bâtir contraire au PDS dès l'entrée en vigueur du RGD le rendant obligatoire
- Sauf autorisation à délivrer : en application d'un PAP dûment approuvé avant l'entrée en vigueur du PDS et les demandes d'autorisation de bâtir introduites avant cette entrée en vigueur

Commission du développement durable

Les amendements apportés

➤ Les effet des PDS :

❖ Sur les **PAG** :

- Le RGD rendant obligatoire le PDS **peut comporter** des zones qui se **superposent de plein droit au PAG**.
- Ensembles des prescription des PDS applicables dès entrée en vigueur du PDS mais **celles retraignant le mode d'utilisation du sol et celles qui prévoient le reclassement de zone affectée à un mode d'utilisation** données doivent faire l'objet d'une **mise en œuvre par le PAG lors d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du PAG**
- Dans **un délai de 6 mois** , le collège des bourgmestre et échevins est tenu de **produire et de communiquer** au Ministre de l'Intérieur un PAG élaboré à titre informatif dont les parties écrites et graphiques reprennent les délimitations de la zone superposée
- en cas de contradiction entre le PDS et la version adaptée du PAG ou en l'absence de version adaptée, **le PDS prévaut**

Commission du développement durable

Les amendements apportés

➤ Les effet des POS:

❖ Sur les **PAG** et **PAP**

- Le RGD rendant obligatoire le POS modifie de plein droit les PAG ainsi que, le cas échéant, les PAP qui couvrent les mêmes fonds.
- Lorsque le RGD rendant obligatoire le POS comprend un schéma directeur il modifie de plein droit le schéma directeur du PAG .
- **Le schéma directeur du plan d'occupation du sol peut être adapté ou modifié par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » à condition qu'une telle modification ou adaptation s'avère indispensable pour réaliser le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement pour en améliorer la qualité urbanistique ainsi que la qualité d'intégration paysagère (atteinte à la hiérarchie des normes)**
- Dans **un délai de 6 mois** , le collège des bourgmestre et échevins est tenu de **produire et de communiquer** au Ministre de l'Intérieur à titre informatif une version adaptée du PAG reprenant les modifications imposées par le POS
- en cas de contradiction entre le POS et la version adaptée du PAG ou en l'absence de version adaptée , **le POS prévaut**

Les suites

➤ **Avis complémentaire du Conseil d'Etat le 25 octobre 2017**

❖ 4 oppositions formelles.

-2 oppositions concernent les objectifs de l'aménagement du territoire repris à l'article 1 du projet de loi.

-2 oppositions concernent les effets des PDS/POS sur les PAG dont celle permettant au PAO NQ de modifier le schéma directeur du POS

➤ **Amendements adoptés le 7 décembre 2017 par la Commission d'aménagement**

➤ **20 février 2017 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat**

1 seule opposition formelle qui concerne l'article 1^{er} du projet de Loi en ses points 14 à 17: manque de cohérence et posent toujours un problème au regard du principe constitutionnelle de la liberté de commerce.

➤ Entrée en vigueur de la nouvelle loi prévue pour avril 2018.

Conclusion

La refonte du PDAT dans le cadre d'un processus participatif

- 19 janvier -18 février 2018 : inscriptions web aux laboratoires régionaux
- 5 mars 2018 : Tirage au sort
- Mars –Juillet 2018 : Laboratoires régionaux avec 5 thèmes au choix pour les participants:
 - Fonctions élémentaires (habiter , s'alimenter, travailler se déplacer , s'éduquer, se soigner)
 - qualité de vie (revenus , services et prestations publique , espérance e vie sécurité)
 - Rrésilience (capacité du territoire à faire face à un choc et a rebondir ex: inondation)
 - Ccohésion sociale et territoriale (accès équitable à l'éducation, aux soins intégrations des immigrants vie associatives)
 - Ressources finances, production alimentaire déchets, air)
- Fin 2018 : finalisation du cahier des recommandations citoyennes
- 2019 : élaboration du PDAT sur base des recommandations citoyennes



2, rue Sainte Zithe
B.P. 507 · L-2015 Luxembourg
T : [\(352\) 26 0 27](tel:(352)26027) · F : (352) 26 0 27 200
info@brucherlaw.lu

www.brucherlaw.lu