



30 octobre 2014

AVIS II/28/2014

relatif au projet de loi portant modification de :

- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
- b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire;
- c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement;
- d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
- f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
- g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux;
- h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
- i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
- j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- k) de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois; et abrogation de :
 - a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

..... AVIS
.....

Par lettre en date du 16 juillet 2014, Monsieur Dan Kersch, ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet élargé.

1. Le projet de loi a pour objet de modifier différents textes de loi dans une optique de simplification administrative.

2. Selon l'exposé des motifs du projet, le Gouvernement veut se donner d'avantage les moyens de proposer d'un service public de qualité. Compte tenu de l'impact que peut avoir aussi bien la législation que la pratique administrative sur l'attractivité et la compétitivité d'un pays, le Gouvernement aurait détecté en consultation avec les différentes parties prenantes, dont l'UEL, le SYVICOL et l'OAI, les principaux domaines qui génèrent des charges administratives excessives et dégagé des pistes d'action pour y remédier et simplifier les procédures administratives concernées.

3. Ainsi le présent projet de loi doit mener à une loi dite « Omnibus » comprenant l'ensemble des modifications législatives requises.

4. Les principaux efforts de simplification visés par le présent projet de loi concernent :

- des mesures de réduction des délais de procédure susceptibles de réduire le coût de l'instruction des dossiers aussi bien du côté des requérants que du côté des administrations,
- des efforts de dématérialisation et de transition vers le numérique,
- l'abandon de procédures qui n'ont plus de raison d'être,
- la régularisation de textes jugés non conformes à la loi par les juges.

5. Le projet de loi prévoit de modifier :

- la loi relative à l'aménagement communal et le développement urbain,
- la loi relative à l'aménagement du territoire,
- la loi relative à la promotion de l'habitat et création d'un pacte logement,
- la loi relative à la protection de la nature et des ressources naturelles,
- la loi relative à l'eau,
- la loi communale,
- la loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux,
- la loi électorale,
- la loi relative à l'identification des personnes physiques,
- la loi relative aux établissements classés.

6. Avant d'aborder les dispositions les plus saillantes du projet de loi, la CSL tient à exprimer son regret quant au fait que le salariat n'ait pas été impliqué dans les travaux préparatoires au projet de loi, contrairement au patronat.

Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

7. Il est notamment prévu de permettre aux communes qui disposent d'un service technique communal approprié comportant au moins un urbaniste ou un aménageur, de pouvoir elles-mêmes élaborer un projet ou un projet de modification du plan d'aménagement général. Cette proposition permettrait de valoriser l'investissement en termes de ressources humaines que comporte la mise en place d'un service technique approprié dans une commune.

8. Un certain nombre d'autres éléments sont modifiés dans cette loi pour en faciliter l'application. Ainsi par exemple, il est proposé d'alléger l'obligation qui incombe au collège des bourgmestre et échevins de remettre un rapport approfondi au conseil communal en vue de mettre ce dernier en mesure de décider si, oui ou non, le plan d'aménagement général sera soumis à une mise à jour. Désormais la loi parlera d'un simple rapport .

9. Le projet prévoit aussi d'ajouter à la publication du projet d'aménagement par le dépôt à la maison communale et dans au moins quatre quotidiens, une publication sur support électronique et cela afin de faciliter la procédure d'enquête publique en l'adaptant aux nouvelles technologies de communication.

10. L'article 22 de la loi prévoit que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité, sauf s'il résultait des servitudes une atteinte à des droits acquis ou modification matérielle à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

Ce système de non-indemnisation des servitudes (sauf exceptions) a été déclaré inconstitutionnel par arrêt n° 101/13 de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013 au motif qu'il ne couvrait pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude.

Il est ainsi proposé de supprimer toute disposition restrictive du droit à indemnisation et de s'en remettre au droit commun en la matière.

11. Pour chaque plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, le projet de loi prévoit de réserver une part minimale de 10% des logements à la réalisation de logements à coût modéré. Il est ainsi prévu de remplacer le seuil actuel d'un hectare de terrain à bâtir brut par un nouveau seuil qui a trait au nombre d'unités de logement.

12. Le projet de loi prévoit qu'une autorisation de construire est périmée de plein droit si, dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé deux fois par le bourgmestre, à chaque fois pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire.

Actuellement le délai de péremption d'un an ne peut être prolongé qu'une seule fois pour une année. Dans la mesure où ce délai s'avère souvent insuffisant pour parcourir toutes les étapes procédurales en rapport avec un projet déterminé, il est prévu de permettre désormais deux prorogations, chaque fois pour la durée d'un an, ceci pour éviter que le porteur de projet ne soit contraint de recommencer inutilement toute la procédure.

Modification de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

Ad article 34

13. Le texte actuel en matière d'aménagement du territoire prévoit un système d'indemnisation qui risque d'être déclaré non conforme à la Constitution en ce qu'il pose le principe général que les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire n'ouvrent droit à aucune indemnité, sauf exceptions bien restrictives. Le système de non-indemnisation systématique des servitudes sauf exceptions bien restrictives prévu actuellement en matière d'aménagement communal ayant été déclaré inconstitutionnel par arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013 au motif qu'il ne couvrait

pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de jouissance du terrain frappe par une telle servitude est aussi ici à supprimer.

Pour des raisons de sécurité juridique il est proposé de limiter la prescription d'éventuelles demandes en indemnisation à 5 ans.

Modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement

14. Il est notamment proposé d'étendre le pouvoir préemptant du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à toutes les zones non-construites reprises sous la dénomination de «zone urbanisée » et de «zone destinée à être urbanisée », ainsi que de circonscrire le périmètre d'application de ce pouvoir en le limitant à une « bande de 100 mètres» à considérer depuis la limite desdites zones au PAG. Cette restriction qui remplace l'actuelle notion de «terrains adjacents », définit la zone dans laquelle la commune et le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat peuvent faire valoir leur droit de préemption.

Modification de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

15. L'exigence d'une autorisation du ministre de l'Environnement pour toute construction à une distance inférieure à 30 mètres des bois et forêts d'une étendue d'un hectare au moins, ainsi que des cours d'eau est supprimée.

Comme toutes les communes disposent en principe de plans d'aménagements, cette autorisation n'est plus nécessaire, ceci d'autant plus que le ministre de l'Environnement doit donner son approbation en cas de modification d'une zone verte par un projet d'aménagement général.

Modification de la loi de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

16. Actuellement toute personne qui procède à un prélèvement dans une eau de surface ou dans une eau souterraine est assujettie à une taxe assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année.

Indépendamment du volume prélevé, celui-ci est toujours déterminé au moyen d'un dispositif de comptage mis en place par l'utilisateur. Il est proposé d'introduire un régime simplifié pour les prélèvements inférieurs à 250 m³ par an. Ceci moyennant l'introduction d'une taxe forfaitaire de 25 EUR.

17. Actuellement la possibilité d'autoriser, sous conditions, une construction nouvelle en zone inondable est limitée aux seules constructions qui comblent des lacunes dans le tissu construit existant. Cette approche bien restrictive est abandonnée au profit d'une approche plus générale qui permet au ministre compétent d'autoriser des constructions même en-dehors de lacunes à combler dans le tissu construit existant, à condition de prendre les mesures appropriées pour compenser la perte de volume de rétention ou pour prévenir les dommages pour les personnes, les biens ou l'environnement.

Modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

18. Par soucis de respecter pleinement les attributs de l'âge de la majorité et de supprimer toute discrimination en raison de l'âge dépourvue de motivation objective valable, la condition d'âge de 25 ans actuellement prévue dans le chef des fonctionnaires communaux pour pouvoir être investi d'une délégation de pouvoir par le bourgmestre pour certaines fonctions qu'il exerce en tant que officier de l'état civil, est supprimée. Désormais non seulement tous les fonctionnaires communaux, mais d'une manière générale tous les agents communaux pourront bénéficier d'une telle délégation de pouvoir si telle est la volonté du bourgmestre. Cette mesure est censée simplifier l'organisation administrative au niveau communal par la suppression d'une restriction dépourvue de justification objective.

Modification de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux

19. Conformément à une jurisprudence constante des juridictions administratives, le ministre n'est actuellement pas légalement habilité à inscrire un immeuble sur l'inventaire supplémentaire. Il est ainsi proposé de créer la base légale nécessaire.

Modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

20. A nouveau, par soucis de supprimer toute discrimination en raison de l'âge dépourvue de motivation objective valable, la condition d'être âgé d'au moins vingt-cinq ans actuellement prévue dans le chef des fonctionnaires communaux pour pouvoir être investi d'une délégation de pouvoir par le collège des bourgmestre et échevins pour procéder aux mises à jour des listes électorales, est supprimée.

Modification de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques

21. Encore par souci de supprimer toute discrimination en raison de l'âge, la condition d'être âgé d'au moins vingt-cinq ans actuellement prévue dans le chef des fonctionnaires communaux pour pouvoir être investi d'une délégation de pouvoir pour la tenue du registre communal, est supprimée.

Modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classes

22. Il est proposé d'introduire à côté de la classe 1 également les classes 1A et 1 B, ceci dans l'optique de mieux cibler l'autorité administrative directement compétente et de réduire le délai d'instruction par l'abandon d'une double compétence ministérielle.

La future loi prévoit alors que les établissements de la classe 1 seront autorisés, par le ministre ayant dans ses attributions le travail et le ministre ayant dans ses attributions l'environnement. Les établissements de la classe 1A seront autorisés par le seul ministre ayant dans ses attributions le travail, les établissements de la classe 1B le seront par le seul ministre ayant dans ses attributions l'environnement.

La CSL suggère de modifier aussi l'article 3 de la loi de 1999 relative aux établissements classés, qui prévoit que les établissements sont divisés en 4 classes et 2 sous-classes. Il y aurait lieu de remplacer les 2 sous-classes par 4 sous-classes, du fait de la création des classes 1A et 1 B, en sus des classes 3A et 3B.

23. Il est proposé de réformer le régime des établissements composites par l'introduction de la notion de modalité d'instruction de la demande; en vertu du commentaire des articles du projet de loi, chaque autorité n'autorisera plus que les établissements pour lesquels elle est naturellement compétente, ceci indépendamment de la modalité d'instruction de la demande. De cette façon des établissements identiques en terme de classement sont traités par la même autorité et aux mêmes conditions. Les établissements de la classe 2 n'étant plus visés, une accélération de la procédure d'autorisation devra être possible étant donné que ces établissements ne doivent plus être autorisés par deux ministres. Il est encore proposé de ne plus restreindre la possibilité de demander des procédures d'autorisations distinctes aux seuls immeubles à caractère administratif et/ou commercial, mais de prévoir cette possibilité d'une manière plus générale.

24. La CSL n'a pas d'autres commentaires à formuler quant au présent projet de loi.

Luxembourg, le 30 octobre 2014

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité