

N° 6124<sup>11</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999  
concernant l'aménagement du territoire et modifiant:**

- 1. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;**
- 2. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;**
- 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;**
- 4. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (10.7.2012) .....	1
2) Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (20.7.2012) .....	3

\*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**  
(10.7.2012)

Par le biais de l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi n° 6124 portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, l'amendement gouvernemental sous avis a pour objet de compléter l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal. L'article 37 de la loi en question est relatif aux autorisations de construire et pose, en tant que principe général, que „sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre“.

D'après le premier paragraphe de l'article unique de l'amendement gouvernemental sous rubrique, cette autorisation ne serait dorénavant plus requise „pour toute réalisation de travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires et modifiant de plein droit les plans et projets d'aménagement général et les plans et projets d'aménagement particulier des communes“. La Chambre de Commerce ne peut que saluer la modification projetée, qui constitue non seulement une simplification administrative manifeste, mais une conséquence logique de l'instrument d'aménagement du territoire dit „plan d'occupation du sol“ (POS). Pour rappel, le POS est un instrument d'aménagement et de planification portant sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager et conférant à celle-ci une affectation précise et détaillée. A tout POS sous-tend une décision du gouvernement en conseil, ce qui confère à cet instrument de planification une légitimité particulière et d'intérêt national. Des exemples de POS comprennent le POS „aéroport et environs“ ou encore „campus scolaire Tossebiert et environs“.

Le deuxième paragraphe de l'article unique de l'amendement gouvernemental sous avis, quant à lui, dispose en outre que „(...) *cette autorisation (de construire) n'est pas requise pour la réalisation de travaux de voirie, de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, y compris les ouvrages d'art et des infrastructures d'eau, réalisés par l'Etat ou par la Société nationale des chemins de fer, les infrastructures électriques réalisées par les concessionnaires ainsi que les infrastructures de gaz réalisées par les gestionnaires détenteurs d'une autorisation*“. Là aussi, la Chambre de Commerce ne peut que saluer les démarches du gouvernement permettant sans doute, à l'avenir, une accélération conséquente des délais de réalisation de chantiers infrastructurels d'envergure et d'intérêt national ou d'utilité publique (voirie, infrastructures ferroviaires, infrastructures et ouvrages d'art d'eau, infrastructures d'électricité et gazières).

Pour ce qui est spécifiquement des ouvrages électriques et gaziers, une telle simplification et accélération des procédures d'autorisation est d'ailleurs largement en ligne avec les avis récents de la Chambre de Commerce concernant, respectivement, le projet de loi n° 6316 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité<sup>1</sup> et le projet de loi n° 6317 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel<sup>2</sup>.

La Chambre de Commerce salue, par ailleurs, la teneur et la clarté des explications fournies par les auteurs de l'amendement gouvernemental sous rubrique au niveau du commentaire de l'article accompagnant le texte. Si la Chambre de Commerce partage l'analyse des auteurs, elle estime toutefois que sur le point spécifique des distorsions éventuelles de la concurrence, les explications fournies ne sont pas satisfaisantes. En effet, d'après les auteurs, „*en ce qui concerne les réseaux électriques et gaziers, une pareille dispense (de l'autorisation de construire du bourgmestre) n'entrave pas la concurrence, dans la mesure où les activités de ces réseaux ne sont pas (contrairement aux réseaux de télécommunications) ouvertes à la concurrence et restent des monopoles naturels*“. D'un côté, la Chambre de Commerce estime qu'il n'est pas approprié, alors que ces marchés traditionnels s'ouvrent progressivement dans l'Union européenne sous l'impulsion du législateur communautaire, de parler de „monopole“ ou de „monopole naturel“ au Grand-Duché de Luxembourg pour ce qui est des installations gazières et électriques. De surcroît, même si ces marchés s'ouvraient au Grand-Duché, il ne devrait pas nécessairement y avoir une entrave à la concurrence suite à la dispense de l'autorisation de construire aussi longtemps que l'ensemble des prestataires alternatifs pourraient bénéficier d'une telle dérogation de façon non discriminatoire.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce se doit de réitérer sa recommandation, formulée le 1er juin 2010<sup>3</sup>, en vertu de laquelle elle plaide en faveur d'une suppression pure et simple de l'autorisation de construire dans l'hypothèse de changement d'affectation d'une bâtisse. La Chambre de Commerce estime que l'amendement gouvernemental sous avis pourrait utilement intégrer cette recommandation afin d'augmenter les cas de figure dans lesquels une autorisation de construire du bourgmestre n'est pas requise.

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce se doit de rappeler que le projet de loi n° 6124, sur lequel se greffe le présent amendement, date du 19 mars 2010. Etant donné l'importance fondamentale de l'aménagement du territoire dans le cadre de la politique de développement durable du Grand-Duché de Luxembourg, la Chambre de Commerce regrette profondément l'important délai requis au niveau de l'adoption du projet de loi en question.

\*

1 Avis rendu par la Chambre de Commerce en date du 10 octobre 2011.

2 Avis rendu par la Chambre de Commerce en date du 26 octobre 2011.

3 Avis du 1er juin 2010 de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 6023 portant modification:

1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales
3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver l'amendement gouvernemental sous avis.

\*

## **AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(20.7.2012)

Par sa lettre du 18 juin 2012, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de l'amendement gouvernemental au projet de loi repris sous rubrique.

\*

### **1. DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES SUR LE PLAN DE CERTAINS PROJETS PUBLICS ...**

La loi du 19 juillet 2004 actuellement en vigueur pose, à travers son article 37, le principe que toute construction, transformation (même mineure) ou démolition de tout type est soumise depuis le 1er août 2011 à autorisation préalable, peu importe les zones ou plans applicables.

Sous le régime initial de la loi du 19 juillet 2004, cette autorisation était uniquement requise pour la construction, transformation ou démolition d'un bâtiment, alors qu'à l'état actuel, elle est applicable plus généralement pour toute sorte d'opération de construction et d'aménagement.

Dans sa substance, une autorisation de construire consiste en la constatation officielle, par l'autorité compétente, de la conformité du projet de construction à la réglementation d'urbanisme applicable, en principe le plan d'aménagement général (PAG) et le règlement des bâtisses. Or, pour des infrastructures linéaires d'utilité publique, telles que par exemple les voiries, les rails ou les lignes électriques, il est impossible que chaque commune traversée fixe sa propre réglementation d'urbanisme sous peine de rendre la réalisation de ces infrastructures, pourtant nécessaires dans l'intérêt national, incohérente, voire impossible.

Selon les auteurs du présent projet, il incombe donc de prévoir des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires.

\*

### **2. ... ALORS QUE LES PROJETS PRIVES SOUFFRENT TOUJOURS SOUS LE POIDS DES CHARGES ADMINISTRATIVES**

Par ailleurs, le commentaire des articles évoque ce qui suit:

*„Reste à rappeler que lors de l'élaboration de la loi du 1er février 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg, la question du rôle que les communes sont appelées à jouer dans le domaine de l'électrification du pays a été longuement débattue. Au nom de l'utilité publique et de l'intérêt général, l'application des autorisations de construire a été écartée par le législateur en matière d'électrification du pays. Dans le cadre de la concession, seul l'Etat accordait le droit d'utiliser le domaine public, appartenant tant aux communes qu'à l'Etat. C'est ainsi que le législateur a justement voulu éviter dans le passé et ceci dans l'intérêt manifeste du pays des situations de blocage.“*

La Chambre des Métiers peut approuver le présent amendement qui prévoit des dérogations à ce principe général d'autorisation pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol déclarés obligatoires.

Cependant, elle se demande pour qu'elle raison le présent amendement n'inclut pas les réseaux de télécommunications qui comptent également parmi les infrastructures vitales du pays.

Dans ce même contexte, elle regrette que les procédures en matière d'urbanisme demeurent extrêmement complexes et longues, bien qu'il faille concéder que la récente réforme de la législation sur l'aménagement communal a introduit un certain nombre de simplifications. Cependant, la réduction effective des délais devra encore se vérifier sur le terrain.

A travers le présent amendement il devient clair pour la Chambre des Métiers que les pouvoirs publics essaient de débloquer leurs propres projets d'infrastructures, alors que ceux émanant du secteur privé souffrent toujours sous le poids des procédures. Il faut également rappeler que dans la mesure où les procédures deviennent plus longues et plus complexes, le coût du logement, de même que les coûts encourus pour l'implantation d'une entreprise augmentent, ce qui menace sérieusement le développement économique du pays.

Par conséquent, la Chambre des Métiers exige un raccourcissement des procédures en matière d'urbanisme et d'environnement, qui fût par ailleurs un des points clé de l'accord bipartite entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) en date du 15 décembre 2010. Dans le même contexte, elle insiste sur l'urgence de l'implémentation d'une „cellule de coordination de projets d'urbanisme et d'environnement“, appelée à l'époque „guichet unique“, et qui faisait partie intégrante du même accord.

La Chambre des Métiers peut, sous réserve des observations formulées ci-avant, approuver le présent amendement.

Luxembourg, le 20 juillet 2012

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur Général,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Roland KUHN