



## **Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative**

et

## **Commission des Affaires intérieures**

### **Procès-verbal de la réunion du 13 novembre 2014**

#### Ordre du jour :

1. UNIQUEMENT POUR LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE

Adoption des projets de procès verbal des réunions suivantes : 7 juillet, 14 juillet, 17 juillet (matin), 17 juillet (après-midi), 22 juillet, 23 juillet (matin), 23 juillet (après-midi) et 24 juillet 2014

2. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » 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) l'arrêté royal grand-ducal 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- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du projet de loi

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Justin Turpel, membres de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative  
M. Marcel Oberweis, observateur

M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Affaires intérieures  
M. Justin Turpel, observateur

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Julien Havet, Mme Paulette Lenert, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Laurent Deville, M. Arno Van Rijswijck, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative  
M. Claude Haagen, Président de la Commission des Affaires intérieures

\*

**1. Adoption des projets de procès verbal des réunions suivantes : 7 juillet, 14 juillet, 17 juillet (matin), 17 juillet (après-midi), 22 juillet, 23 juillet (matin), 23 juillet (après-midi) et 24 juillet 2014**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés par la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

2. **6704** **Projet de loi dite « Omnibus » 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) l'arrêté royal grand-ducal 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

a) Désignation d'un rapporteur

M. Yves Cruchten est désigné rapporteur du projet de loi 6704.

b) Présentation du projet de loi

M. le Ministre explique que le projet de loi dite « Omnibus » est un premier résultat de la plateforme interministérielle mise en place sous la présidence du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Il souligne qu'il s'agit de premières mesures et que la plateforme interministérielle poursuit ses travaux en vue de légiférer éventuellement dans une deuxième étape.

Le projet de loi sous examen procède à la modification de dix lois. M. le Ministre donne un aperçu général sur les principales modifications dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

1) Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- **L'effectif** de la **Commission d'aménagement**, qui se compose actuellement d'un maximum de 5 membres, pourra être élargi **au-delà de 5 membres (article 1<sup>er</sup>** du projet de loi).
- Il est 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 PAG**. Cette proposition permet de valoriser l'investissement en termes de ressources humaines que comporte la mise en place d'un service technique approprié (**article 3**).
- Le contenu de **l'étude préparatoire** requis dans le cadre de l'élaboration du PAG est simplifié (**article 4**).
- Le **rapport de présentation** est **supprimé** à l'exception de la fiche de présentation qui reprend les seules données structurantes du PAG. Le contenu de la **fiche de présentation** est précisé par règlement grand-ducal (**article 7**).
- 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 **PAG** sera soumis à **une mise à jour**. L'examen approfondi de la situation existante par un bureau d'étude n'est donc plus obligatoirement requis (**article 8**).

M. le Ministre est d'avis que les communes sont les mieux habilitées pour savoir si leur PAG doit être renouvelé ou non. A souligner qu'une commune pourra toujours charger sur base facultative un bureau d'étude d'analyser son PAG. Dorénavant, le conseil communal décide tous les six ans, sur base d'un rapport présenté par le collège des bourgmestre et échevins, si le PAG sera soumis ou non à une mise à jour.

- Au-delà de la publication du dépôt à la maison communale et dans au moins quatre quotidiens, le **PAG** fera également l'objet d'une **publication sur support électronique**. Il s'agit d'une mesure de facilitation de la procédure d'enquête publique en l'adaptant aux nouvelles technologies de communication. Ainsi les personnes intéressées pourront-elles aisément consulter le projet d'aménagement par internet et ne devront plus se déplacer à la maison communale pour en prendre connaissance (**article 10**).

- L'**article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004** est adapté suite à l'**arrêt n°101/13 de la Cour constitutionnelle** du 4 octobre 2013. L'ancien article 22 posait le principe général que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité. Il prévoyait ensuite une exception à ce principe. Ainsi, une indemnité pouvait toutefois être accordée 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 systématique des servitudes sauf exceptions bien restrictives 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. La Cour a rappelé en outre que l'article 16 de la Constitution garantit la protection du droit de propriété et prohibe l'expropriation autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité. Elle a enfin relevé que conformément au droit commun, les propriétaires touchés ont toujours la possibilité, suivant la situation concrète du cas d'espèce, de faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation dépendant notamment, de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain. La Cour constitutionnelle ayant tout aussi clairement confirmé que l'article 16 de la Constitution n'entrave en rien le droit des pouvoirs publics d'instaurer des servitudes d'urbanisme dans un but d'utilité publique et laisse ainsi intact le principe de la mutabilité des plans d'aménagement général, il est proposé de supprimer toute disposition restrictive du droit à indemnisation et de s'en remettre au droit commun en la matière. Pour des raisons de sécurité juridique il est toutefois proposé de **limiter la prescription d'éventuelles demandes en indemnisation à 5 ans**. S'agissant en fin de compte d'une question de juste équilibre et de proportionnalité à apprécier au cas par cas, il n'est pas opportun de traduire l'apport de l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans un texte normatif rigoureux et précis (**article 15**).

- L'article 28 (1) tel qu'actuellement en vigueur dispensait uniquement les communes, les syndicats de communes, l'Etat et les autres personnes morales visées à l'article 16 de la loi du 25 février 1979, de l'obligation d'être propriétaires de l'ensemble des terrains concernés ou de disposer d'un titre habilitant afférent. L'**article 20 du projet de loi** a pour objet de faciliter également dans le chef des autres personnes l'initiative **d'élaborer un projet de PAP** « nouveau quartier » en posant le principe qu'ils doivent **disposer d'un titre habilitant de la part d'au moins deux tiers des propriétaires disposant ensemble d'au moins la moitié des terrains concernés**. Il s'est avéré en effet que l'élaboration d'un certain nombre de PAP a pris des retards considérables par le fait qu'un ou plusieurs des propriétaires des terrains concernés refusent de délivrer un titre habilitant à l'initiateur. Cette mesure permet d'accélérer l'initiation de la procédure sans pour autant enfreindre les droits des propriétaires concernés qui auront toujours la possibilité de faire valoir leur point de vue en cours de procédure.

M. le Ministre souligne que cette nouvelle disposition correspond à une demande de l'UEL.

- **L'article 24 du projet de loi** dispose que pour chaque **PAP « nouveau quartier »**, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, il sera réservé une part minimale de 10% des logements à la réalisation de logements à coûts modérés. L'ancien **seuil d'un hectare** de terrain à bâtir brut est remplacé par un **nouveau seuil** qui a trait au **nombre d'unités** de logement. Ce critère correspond de manière plus appropriée à l'objectif poursuivi par la loi qui consiste en substance à imposer un certain nombre de logements à coût modéré aux endroits destinés à recevoir des habitations.

- **L'article 25** du projet de loi **réduit le délai d'avis** auquel est soumise la cellule d'évaluation de trois mois actuellement prévus à **un mois** seulement. Il s'agit d'une réduction considérable des délais d'instruction. Il est prévu en outre d'introduire le **principe de l'accord tacite** en cas de non-respect de ce nouveau délai, le conseil communal étant habilité à passer au vote sans attendre l'avis dans ce cas.

Cette réduction du délai d'avis va de pair avec le service de consultation qu'offre désormais la cellule d'évaluation de la Commission d'aménagement. Il s'agit d'un service de consultation préalable offert aux acteurs concernés moyennant la mise en place d'une plateforme de concertation. Cette plateforme vise à accompagner les initiateurs de projets ainsi que les communes en vue de leur faciliter l'adoption des différents plans d'aménagement et notamment d'écartier en amont la grande majorité des complications qui peuvent naître à l'occasion de la délivrance ultérieure des autorisations individuelles (permission de voirie, etc.).

M. le Ministre explique que les membres de cette plateforme se réunissent hebdomadairement au Ministère de l'Intérieur. Les communes ainsi que les promoteurs peuvent se concerter au préalable avec les acteurs concernés par un lotissement, tels que l'Administration de la gestion de l'eau, l'Administration des Ponts et Chaussées, le Service des Sites et Monuments, le Ministère de l'Environnement ou encore le Ministère de l'Intérieur. C'est ainsi qu'un certain nombre de problèmes relatifs au nouveau lotissement peuvent être évacués dès le début de sorte à faciliter considérablement la procédure de la Commission d'aménagement. Par ailleurs, la forme de rédaction des avis de la commission précitée sera simplifiée en se limitant clairement au constat de conformité voire de non-conformité du projet de PAP à la législation en vigueur.

- **L'article 26 du projet de loi** introduit une **procédure allégée** et accélérée pour **modifier ponctuellement un PAP**. La proposition de modification est, après avoir été analysée par le collège des bourgmestre et échevins, transmise au Ministre de l'Intérieur. Le Ministre dispose d'un délai 30 jours pour constater la conformité ou la non-conformité de la proposition de modification à la loi du 19 juillet 2004 et le principe de l'accord tacite est introduit dans ce cadre. Cette simplification se justifie par le fait qu'en pratique il s'avère que bon nombre de PAP présentent de légères erreurs matérielles ou nécessitent des modifications ponctuelles pour faciliter leur réalisation.

A noter que le public peut prendre connaissance de la proposition de modification ponctuelle du PAP à la commune pendant 30 jours. Le dépôt est également publié sur support électronique. Pendant ce délai, les observations et objections contre la proposition de modification doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins par les personnes intéressées.

- Dans une optique de simplification administrative, il est prévu de conférer une base légale aux communes pour définir au niveau de la réglementation communale des travaux qui ne sont pas soumis au formalisme d'une autorisation de construire. Ainsi certains **travaux de moindre envergure** pourront soit être soumis à une simple obligation de déclaration, soit être dispensés purement et simplement de la procédure d'autorisation. Les communes définissent donc dans leur règlement sur les bâtisses les travaux visés (**article 30**).

- **L'article 33 du projet de loi** prolonge le **déla**i pour la refonte des PAG jusqu'au **8 août 2018**. Il est encore proposé de rectifier l'ampleur de la **sanction** initialement prévue en cas de non-respect de ce délai. Actuellement la sanction est la caducité pure et simple de la réglementation existante, sanction qui emporte un vide juridique radical jugé trop lourd de conséquences pratiques. Désormais, les PAG ne deviendront plus caducs mais toute modification des PAG sera proscrite et plus aucune procédure d'adoption d'un PAP ne pourra être entamée.

## 2) Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

- A l'instar de la modification de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (article 15 du projet de loi), **l'article 34 du projet de loi** modifie le texte actuel en matière d'aménagement du territoire. L'article 22 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'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 libellé de l'article 34 du projet de loi est donc aligné sur celui de l'article 15 modifiant la loi du 19 juillet 2004.

## 3) Loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement

Le cinquième tiret de l'article 3 du Pacte Logement est remplacé par deux nouveaux tirets afin de remplacer la notion actuelle et désuète du « périmètre d'agglomération » par celles de « **zone urbanisée** » et de « **zone destinée à être urbanisée** » telles qu'elles figurent dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il est proposé en outre **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 des dites zones au PAG. Cette restriction qui remplace l'actuelle notion peu précise 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.

En outre, le terme « terrain » repris dans chacun des tirets de l'article précité est à chaque fois remplacé par celui techniquement plus approprié de « parcelle ».

## 4) Loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

- L'exigence d'une **autorisation** du Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions 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, bien que projetée à l'intérieur de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, est **supprimée**. A une époque où toutes les communes disposent en principe de plans d'aménagement légalement établis, cette autorisation est à considérer comme étant devenue superfétatoire, ceci d'autant plus que le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions doit donner son approbation en cas de modification d'une zone verte par un projet d'aménagement général (**article 37**).

M. le Ministre informe que le Ministère de l'Environnement est en train de préparer un nouveau libellé de l'article 37. Le principe de la suppression de l'autorisation du Ministre est maintenu. L'amendement en question sera présenté à la Commission dans les prochains délais.

#### 5) Loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

- 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. En vertu de **l'article 39 du projet de loi**, ce régime est simplifié par l'introduction d'un régime simplifié pour les **prélèvements inférieurs à 250 m<sup>3</sup>** par an, ceci moyennant l'introduction d'une **taxe forfaitaire** de 25 EUR.

- 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. Il est prévu en outre de pouvoir autoriser, sous conditions, en zone inondable des projets d'aménagement « nouveau quartier » (**article 41**).

- L'actuel article 66 (2) de la loi du 19 décembre, qui subordonne l'engagement de la dépense à l'approbation préalable du projet par le Ministre, est interprété de manière constante comme visant non pas l'engagement budgétaire de la dépense par l'autorité administrative sur le Fonds pour la gestion de l'eau, mais bien l'engagement de la dépense par le porteur de projet. Cette interprétation a pour conséquence que le porteur de projet, tout en disposant par ailleurs de toutes les autorisations requises pour démarrer en toute légalité son projet, est contraint d'attendre une décision administrative spécifiquement en rapport avec sa demande de prise en charge de certains frais, sous peine de perdre tout droit à cette prise en charge. Dans la mesure où le fait de démarrer le chantier fait présumer l'engagement des dépenses, la sanction de l'exclusion pure et simple du bénéfice de toute prise en charge est considérée comme démesurée et disproportionnée, étant donné qu'elle est a priori sans rapport avec la qualité du projet qui devrait pourtant seule guider l'appréciation du Ministre pour décider du caractère justifié ou non d'une demande de prise en charge. **L'article 42 du projet de loi se limite à subordonner le paiement de la prise en charge à l'approbation préalable des projets par le Ministre.** En outre, dans une optique d'éviter des doublons procéduraux inutiles, il est précisé qu'une autorisation déjà délivrée sur base des articles 23 à 24 de la loi vaut autorisation préalable.

#### 6) Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

#### 7) Loi électorale modifiée du 18 février 2003

#### 8) Loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

En vue 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 **qu'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 (**article 43**).

A noter que le projet de loi sous examen applique la suppression de la condition d'âge de 25 ans ainsi que l'élargissement de la délégation de pouvoir à tout agent communal à la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (**article 53**) et à la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques (**article 55**).

#### 9) Loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux

- Conformément à une jurisprudence constante des juridictions administratives, le Ministre n'est actuellement pas légalement habilité à **inscrire un immeuble sur l'inventaire supplémentaire**. La compétence afférente, ancrée dans le règlement grand-ducal du 17 mars 1998 fixant les modalités d'application de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ayant conduit à maintes reprises à des annulations par les juridictions administratives, **l'article 48 du projet de loi** a pour objet de régulariser cette situation et de conférer une **base légale** valable au pouvoir de décision du Ministre.

- En vertu de **l'article 50** du projet de loi, le **régime d'autorisation de la publicité** est modifié dans le sens d'une limitation de l'intervention du Ministre aux seules publicités à établir sur un **immeuble classé ou inscrit à l'inventaire supplémentaire**, ainsi que sur les sites ou dans des localités ou parties de localités à désigner par règlement grand-ducal. Il s'agit donc d'un régime d'autorisation simplifié, réduisant l'intervention du Ministre à ce qui relève véritablement de sa compétence, en l'occurrence la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Ce régime simplifié est le corollaire de la mise en place d'une obligation dans le chef des autorités communales, de réglementer l'usage de la publicité sur leur territoire et de soumettre cette réglementation à l'avis préalable du Ministre, conformément au nouvel article 71ter de la loi communale.

A souligner que, en tant que période transitoire, le Ministre reste en charge de la procédure d'autorisation en matière publicitaire aussi longtemps que les communes ne disposent pas encore de cette réglementation spécifique (**article 52**).

- Il est prévu de rendre la durée de la procédure d'autorisation plus prévisible par l'introduction d'un **délai d'avis maximal de deux mois** pour la **Commission des Sites et Monuments nationaux** et du principe de **l'accord tacite** en cas de silence de plus de trois mois depuis la réception de la demande d'autorisation ou de dérogation de la part du Ministre (**article 51**).

#### 10) Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

- Il est proposé d'introduire à côté de la classe 1 également les **classes 1A et 1B**, 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 (**article 57** du projet de loi). A souligner que la classe 1, avec l'autorisation conjointe du Ministre du Travail et du Ministre de l'Environnement, est maintenue. Les établissements de la nouvelle classe 1A sont autorisés uniquement par le Ministre du Travail et les établissements de la nouvelle classe 1B sont autorisés uniquement par le Ministre de l'Environnement.

- **L'article 60** du projet de loi **supprime l'obligation d'attester dès le début de la procédure la conformité** de l'établissement projeté avec la **destination de la zone**



conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et, la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'avantage de cette suppression est de permettre l'instruction du dossier de demande parallèlement au déploiement des démarches éventuelles qui s'imposent sur le plan communal pour régulariser la situation d'un classement incompatible du terrain concerné moyennant les adaptations nécessaires. En l'état actuel, toute question en rapport avec le classement doit en effet être réglée avant l'entrée en procédure et avant tout commencement d'instruction au fond. Cette exigence peut engendrer des délais inutilement longs pour le requérant qui, selon le nouveau régime proposé, aura l'option d'engager plusieurs procédures en parallèle.

11) Arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois

**L'article 4 de l'arrêté** royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 est **abrogé**. Ce texte n'a plus de raison d'être étant donné que la publication des règlements communaux est réglée de manière détaillée au niveau de l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988.

12) Arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets

**L'arrêté** grand-ducal du 13 août 1915 est **abrogé** alors qu'il n'est plus en phase avec les réalités de notre époque et consacre une inégalité de traitement en raison du sexe dépourvue de justification valable.

13) Arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs

**L'arrêté** grand-ducal du 15 septembre 1939 est **abrogé**. Alors qu'un régime d'autorisation approprié est désormais intégré au niveau de la loi communale, le texte n'a plus de raison d'être.

c) Echange de vues

De l'échange de vues subséquent des membres des commissions il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Protection du patrimoine culturel** : Un représentant du groupe politique CSV estime que, d'une manière générale, les mesures du projet de loi sont à approuver. En ce qui concerne plus précisément l'aménagement communal, l'orateur estime qu'à la lumière de l'arrêt n°101/13 de la Cour constitutionnelle, il faudrait également examiner la conformité de l'article 2, point e) de la loi du 19 juillet 2004 à l'arrêt précité. Le point e) de l'article 2 attribue aux communes une mission de respect du patrimoine culturel et un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage. L'orateur souligne que d'après le règlement grand-ducal relatif au contenu d'un PAG, une commune peut fixer uniquement des secteurs protégés et n'est pas autorisée à reclasser des immeubles à titre individuel en dehors des secteurs protégés. L'orateur est d'avis que le fait de pouvoir définir uniquement des secteurs et non des immeubles individuels pose problème aux communes rurales. L'intervenant ajoute que le reclassement d'immeubles au sens de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 en vue du respect du patrimoine culturel peut être considéré comme une servitude résultant d'un PAG, une servitude à laquelle s'appliquerait également l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Le reclassement peut dans certains cas diminuer la valeur d'un immeuble.

L'orateur invite M. le Ministre à examiner l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 à la lumière de l'arrêt précité.

M. le Ministre se rallie à la critique que le fait de pouvoir reclasser uniquement des quartiers entiers au lieu d'immeubles individuels risque de poser problème aux petites communes rurales.

Il souligne encore que les communes sont autonomes dans la détermination des zones à protéger dans leur PAG. Elles ne sont d'ailleurs pas obligées de retenir tous les immeubles repris par l'inventaire supplémentaire. M. le Ministre précise que le Ministère de l'Intérieur ne refusera certes pas l'approbation d'un PAG au motif que l'inventaire ne serait pas repris intégralement.

M. le Ministre renvoie finalement à une inégalité en matière de protection du patrimoine culturel : pour les immeubles qui sont reclassés par l'Etat, les propriétaires reçoivent des subsides. En revanche, tel n'est pas forcément le cas pour les immeubles qui sont reclassés par les communes.

Afin de remédier à un certain malaise qui se manifeste en matière de conservation du patrimoine, un intervenant souligne que le Service des sites et monuments devrait arrêter d'une manière générale et selon des critères objectifs, le patrimoine culturel à conserver. De cette manière, les citoyens sont dès le début en connaissance des immeubles à classer. Il y a lieu d'éviter que le service précité n'agisse qu'au moment où un propriétaire d'immeuble veut entamer des travaux de rénovation, de construction voire de démolition. L'orateur est d'ailleurs d'avis que le propriétaire qui voit sa propriété classée devrait être indemnisé pour les frais qu'il a encourus. Il insiste qu'il faut absolument fixer des critères objectifs en matière de patrimoine à protéger. Ces critères doivent s'appliquer de manière générale et ne peuvent pas varier d'une commune à l'autre.

M. le Ministre est également d'avis que la protection du patrimoine devrait être réglée au niveau national afin d'éviter la disparité des situations au niveau local. Force est de constater que l'article 2 de la loi du 19 juillet 2014 attribue cependant une mission de protection du patrimoine culturel aux communes dans le cadre du PAG. Il souligne l'importance du dialogue avec les citoyens concernés avant de classer leur propriété.

- **Recours en matière de PAG - intérêt à agir** : Le représentant du groupe CSV évoque les réclamations contre le PAG d'une commune par des citoyens qui n'ont pas d'intérêt personnel. Or, la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose qu'un recours n'est ouvert qu'aux personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain. L'intervenant explique que pour des affaires relatives à un PAG, certaines jurisprudences des juridictions administratives ont affirmé que l'introduction d'une réclamation d'un citoyen contre la décision d'approbation du PAG du conseil communal auprès du Ministre de l'Intérieur est suffisante en vue d'introduire un recours devant le tribunal administratif. L'orateur estime que cette pratique peut être qualifiée d'action populaire. Voilà pourquoi il propose d'introduire dans la loi du 19 juillet 2004 que tout réclamant doit agir dans un intérêt personnel. Il rappelle qu'en vertu de la législation sur les juridictions administratives, le recours reste ouvert aux associations d'importance nationale et agréées au titre d'une loi spéciale.

M. le Ministre informe que le point soulevé a été discuté au ministère. S'il s'avère en pratique que les recours par des personnes n'ayant pas d'intérêt personnel mais ayant néanmoins introduit une réclamation auprès du Ministre de l'Intérieur se multiplient, M. le Ministre n'exclut pas de légiférer en la matière.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk ne se rallie pas à ces propos. Il estime que chaque citoyen d'une commune peut avoir un intérêt à agir et qu'il faut garantir aux citoyens un accès aux juridictions.

- **Pacte logement** : le représentant du groupe CSV estime que, en ce qui concerne le seuil de 10% des logements à coût modéré - une disposition qu'il juge opportune en vue d'une mixité sociale - les promoteurs publics tels que la SNHB ou le Fonds du Logement ne construisent pas que quelques logements dans un lotissement (p.ex. pour un lotissements de 50 unités, 10% ne représentent que 5 logements). Dans ces cas, les coûts d'architecte et de supervision de chantier seraient trop élevés. L'orateur souhaite savoir si le seuil de 10% pourrait être considéré de manière cumulative, c'est-à-dire que le seuil de 10 % peut se déduire de la somme des unités de plusieurs lotissements adjacents, alors que les 10% de logements à coût modéré sont regroupés dans un seul des lotissements concernés.

M. le Ministre explique que la construction de logements à coût modéré ne se limite pas à l'initiative de la SNHBM ou du Fonds du Logement. Les communes ou même les promoteurs privés peuvent réaliser de tels logements, la seule condition étant que ces logements soient mis en vente ou en location conformément aux dispositions de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. M. le Ministre explique encore que le seuil de 10% s'applique individuellement pour chaque PAP et ne peut être cumulatif dans le cas de plusieurs PAP adjacents.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis qu'il faudrait promouvoir la qualité des logements sociaux, en estimant que les promoteurs réalisent des constructions d'une moindre qualité afin de réduire le prix de vente des immeubles sans pertes économiques de leur part. Voilà pourquoi il faudrait préciser davantage les critères pour les logements sociaux.

M. le Ministre estime, en revanche, que les critères fixés par règlement grand-ducal sont très précis, voire très rigides, de sorte à priver les communes d'une certaine flexibilité dans leurs efforts de réalisation de logements sociaux. Il rappelle en outre qu'un nouveau critère de qualité sera applicable à partir de 2017, à savoir une classe énergétique « A » pour toute nouvelle construction.

- Il est proposé de simplifier la procédure des concessions de cabaretage applicable aux associations lors d'une manifestation. La gestion des concessions n'est pas évidente pour la commune si les manifestations de plusieurs associations ont lieu en parallèle. M. le Ministre propose de soumettre cette problématique à la plateforme interministérielle.

- En réponse à une question afférente, M. le Ministre explique que la notion du service technique communal *approprié* est définie à l'article 99*bis* dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

- En réponse à une question afférente, M. le Ministre rappelle que le projet de loi sous examen constitue une première étape en matière de simplification administrative et reprend des éléments qui ont pu être élaborés à court terme. Voilà pourquoi, par exemple, la procédure de l'évaluation environnementale stratégique (SUP - Strategische Umweltprüfung) n'est pas reformée dans le cadre du présent projet de loi, d'autant plus qu'une nouvelle proposition de directive européenne a été en procédure. La directive étant désormais disponible, la plateforme entamera les travaux de transposition dans les prochains délais.

- Un membre de la Commission demande d'obtenir un texte coordonné des articles concernés des différentes lois qui sont modifiées par le projet de loi sous examen.

- **Travaux de moindre envergure (article 30)** : Afin de garantir une sécurité juridique et l'équité au niveau des décisions communales, un député s'interroge sur les critères pour qualifier les travaux de moindre envergure

M. le Ministre explique qu'il s'agit d'une mesure de simplification qui attribue le pouvoir décisionnel aux communes. Le fait de fixer de nouveau des critères par règlement grand-ducal serait contraire à ce but de simplification. Il estime d'ailleurs qu'il y a un double degré de sécurité qui place une décision communale à l'abri du risque d'arbitraire : le règlement communal est soumis au vote du conseil communal et doit ensuite être approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

M. le Ministre est néanmoins disposé à préparer un règlement-type reprenant des exemples de travaux de moindre envergure et qui pourra ainsi servir en tant que référence aux communes.

- **Délégation de pouvoir aux agents communaux (article 43)** : tous les agents communaux pourront bénéficier d'une délégation de pouvoir si telle est la volonté du bourgmestre. Il est demandé si à côté des fonctionnaires et employés communaux, les ouvriers sont également visés par cette disposition. Ne faudrait-il pas préciser davantage les bénéficiaires d'une telle délégation et énumérer les pouvoirs qui peuvent être délégués ?

M. le Ministre rappelle que l'agent qui se voit déléguer des pouvoirs agit évidemment sous la responsabilité du bourgmestre. Il fait absolument confiance aux élus communaux, qui savent parfaitement à quel agent ils peuvent attribuer ces pouvoirs.

M. le Ministre ajoute que le terme « agent » a été choisi afin d'élargir le cercle du personnel éligible du fonctionnaire à l'employé communal ainsi qu'au salarié à tâche intellectuelle.

Le représentant du groupe politique DP estime que la notion « agent communal » est très vague et préfère accorder une priorité aux fonctionnaires communaux.

M. le Ministre explique que la terminologie « agent communal » a été retenue en concertation avec le Syvicol. Limiter la délégation de pouvoir aux seuls fonctionnaires est difficile à réaliser pour les petites communes. Dans l'exécution de leurs tâches, ces communes ne disposent souvent que d'un effectif restreint de fonctionnaires.

- Un intervenant estime qu'il faudrait sensibiliser les agents communaux en charge du registre de la population au sujet de la pratique courante d'inscrire un nombre très élevé des personnes pour une seule unité d'habitation. Les communes sont confrontées au fait que certaines agences immobilières essaient de loger un maximum de personnes dans une maison unifamiliale. Il s'agit de savoir si l'administration communale doit considérer cette composition comme un seul ménage. M. le Ministre concède qu'il faut effectivement trouver une solution à ce phénomène, ce qui n'est pas évident au vu de la liberté individuelle de chacun de s'inscrire à l'adresse de son choix.

- En réponse à une question afférente, M. le Ministre explique que la définition d'une dépendance habitable d'une maison (*Einliegerwohnung*) est reprise au niveau d'un règlement grand-ducal. Il souligne qu'un tel logement ne peut être vendu séparément de l'immeuble dans lequel il est situé.

- Il est soulevé que le fait de transférer le régime des autorisations concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs au niveau communal risque de produire des décisions arbitraires qui varient d'une commune à l'autre. M. le Ministre ne partage pas cette crainte et invoque que les communes sont demandeuses pour ce transfert de responsabilité. Par ailleurs, il s'agit d'une énorme simplification au niveau des procédures.

Une représentante du CSV précise qu'il était visé à l'époque où cette proposition était mise en avant que l'autorisation d'utiliser un haut-parleur pourrait voire devrait être automatiquement inhérente aux autorisations communales d'ordre plus général concernant les manifestations et fêtes où il est utilisé, du moment que ces manifestations ne s'étalent pas sur plus d'un ou de quelques jours, c'est-à-dire si elles n'ont pas lieu en continu sur une période plus longue.

- En réponse à une question au sujet de l'article 57, point b) remplaçant le terme « salariés » par celui de « travailleurs », M. le Ministre s'engage à vérifier l'usage correct de la terminologie et d'y revenir lors d'une prochaine réunion.

- **Zone inondable (article 41):** un membre de la Commission s'interroge si l'autorisation des projets d'aménagement « nouveau quartier » en zone inondable est un signal adéquat sachant que le scellement des surfaces par la multiplication des constructions est à l'origine des inondations.

M. le Ministre rappelle qu'il existe actuellement la possibilité d'autoriser une construction nouvelle en zone inondable si cette dernière comble des lacunes dans le tissu construit existant et à condition que les mesures appropriées pour compenser la perte de volume de rétention ou pour prévenir les dommages pour les personnes, les biens ou l'environnement soient prises. En vue de l'obtention d'une autorisation pour un PAP en zone inondable, le maître d'ouvrage doit indiquer les modes d'évacuation de l'eau. Si une commune ne souhaite pas qu'une zone inondable soit urbanisée, elle peut toujours classer cette zone dans son PAG de manière à y interdire toute construction.

Luxembourg, le 5 décembre 2014

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président de la Commission de la  
Fonction publique et de la Réforme  
administrative,  
Yves Cruchten

Le Président de la Commission des Affaires  
intérieures,  
Claude Haagen