

**Avis complémentaire OAI  
sur le projet de loi n°6704 « 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 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 l'article 44bis du Code civil ;
- h) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
- i) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- j) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ;
- k) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- l) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois;

et abrogeant:

- a) l'arrêté grand-ducal modifié 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

## Sommaire

	<b>Page</b>
1. Considérations générales	2
2. Méthodologie	2
3. Analyse des amendements parlementaires	3
4. Analyse des amendements gouvernementaux	9

*Pour mémoire : 1<sup>er</sup> avis de l'OAI le 28 novembre 2014.*

## 1. Considérations générales

Le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative a soumis pour avis à l'OAI les amendements parlementaires et les amendements gouvernementaux sur le projet de loi n°6704 dite « Omnibus ».

Le présent avis complémentaire se limitera à l'étude des amendements parlementaires et gouvernementaux.

L'OAI accueille favorablement la reprise de certaines de ses remarques, mais renvoie à son avis du 28 novembre 2014 (document parlementaire n°6704<sup>2</sup>) pour les propositions qui n'ont pas encore été prises en compte à ce stade.

## 2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse des amendements par :

- le **groupe de travail OAI « Etablissements classés »** pour la partie y afférente ;
- le **groupe de travail OAI « Urbanistes/aménageurs »** pour les modifications des lois relevant de l'aménagement général et particulier (loi ACDU, aménagement du territoire, Pacte Logement, conservation et la protection des sites et monuments nationaux).

Ce groupe de travail s'est également penché sur les aspects pratiques de l'application de la loi ACDU. Les règlements grand-ducaux ont été discutés et ont fait l'objet de multiples retours d'expérience. Les propositions y afférentes sont annexées au présent document (**cf. annexe 3**) et pourront être pris en considération dans le cadre d'une adaptation des règlements grand-ducaux suite à la modification de la loi ACDU par le projet de loi Omnibus.

### 3. Analyse des amendements parlementaires

En vert : commentaires de l'OAI sur les amendements

En bleu : propositions supplémentaires de l'OAI

#### **Amendement 1 – article 1er**

Pas de remarque.

#### **Amendement 2 – article 2**

L'OAI accueille positivement l'initiative du Gouvernement de se donner les moyens d'offrir pour les PAP un service de consultation préalable par plateforme de concertation, afin de pouvoir limiter l'avis officiel de la Cellule d'évaluation au stricte nécessaire en coordonnant en amont la concertation entre acteurs.

L'OAI estime cependant que 2 personnes ne suffisent pas pour garantir la pluridisciplinarité de la Cellule d'évaluation.

#### **Amendement 3 – article 3**

L'OAI tient à réaffirmer que les services techniques communaux ne puissent pas faire de planification PAG pour des tiers.

L'OAI considère également que le fait de s'adresser aux urbanistes-aménageurs exerçant à titre d'indépendant garantit l'indépendance professionnelle, une approche pluridisciplinaire, fait bénéficier d'une expérience professionnelle à plusieurs niveaux et échelles et est essentiel pour assurer un aménagement de qualité, cohérent et durable.

#### **Amendement 4 – article 5**

Pas de remarque de fond pour cet article, mais voir remarques concernant l'article 9.

Si l'on parle seulement de « modification » dans cet article, alors pourquoi conserver un titre qui s'appelle « révision » ?

#### **Proposition OAI ad article 7**

L'OAI demande que soit maintenue l'obligation de présenter de manière succincte les choix spécifiques de chaque Commune afin que la présentation du PAG ne se résume pas à de simples données statistiques.

L'OAI estime qu'à la place de cases à remplir dans un tableau figé, une structure de présentation permettant d'adapter le contenu du rapport de présentation aux spécificités de la commune et une limitation de ce document à p.ex 5 pages, serait plus explicite.

L'OAI propose que ladite « fiche de présentation » lui soit communiquée pour qu'elle puisse en tester la pertinence avant sa mise en vigueur.

#### **Proposition OAI ad article 8**

Comme cet « examen approfondi de la situation existante » ne constitue pas seulement une observation isolée de l'existant et n'a de sens que s'il compare cette situation d'une part au concept qui justifie le PAG révisé en vigueur et aux options politiques qui le soutiennent et d'autre part à la conjoncture générale et à ses changements depuis six ans, l'OAI pense qu'il

est justifié pour un tel examen de s'adresser aux urbanistes-aménageurs exerçant à titre d'indépendant ce qui garantit l'indépendance professionnelle et une approche pluridisciplinaire.

#### **Amendement 5 – article 9**

Pas de remarque.

#### **Amendement 6 – article 10**

Pas de remarque.

#### **Amendement 7 – suppression de l'article 11 du projet de loi initial**

Pas de remarque.

#### **Amendement 8 – article 11 (article 12 du projet de loi initial)**

L'OAI accueille favorablement l'intention du Gouvernement d'alléger le cahier des charges de l'étude préparatoire (article 4 du présent projet de loi) mais pense qu'il est plus pertinent de réduire l'exhaustivité de l'actuelle partie 1 « Analyse globale de la situation existante » que de supprimer complètement la partie relative à la stratégie de développement (partie 2, voire 3) reflétant les options politiques communales et qu'il n'y a pas lieu de supprimer « que l'étude préparatoire porte sur l'ensemble du territoire communal ». En effet, le PAG devant porter sur l'ensemble du territoire communal, il est logique qu'il en soit de même de l'étude préparatoire (EP). Prendre en compte l'ensemble du territoire communal dans cette étude est d'autant plus essentiel qu'avec l'introduction de l'EP en 2004, les Plans de développement communaux (PDC) et les Plans verts étaient devenus sans objet.

L'OAI pense aussi qu'il faudrait réserver un endroit ou un document pour énoncer les objectifs communaux et la stratégie communale et pour justifier que le concept respecte les objectifs nationaux de l'aménagement du territoire surtout si le rapport de présentation est également supprimé (voir art.7 de la présente loi) et que là aussi, il faudra toujours prendre en considération l'ensemble du territoire de chaque commune.

L'article 11 (ancien article 12) de la loi Omnibus montre que la référence à la mise en concordance avec le PDAT est hélas supprimée.

Comme les PDC et le Plan vert ont disparu, la stratégie de l'étude préparatoire avait pris la relève et engendré un débat fructueux au niveau communal soutenant l'argumentaire du PAG. Lors des réclamations des plans sectoriels il s'est révélé que cette partie de l'EP avait développé auprès des communes une culture vivante de l'aménagement du territoire. Il est regrettable de la perdre.

#### **Amendement 9 – article 12 (article 13 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

#### **Amendement 10 – article 14 (article 15 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

#### **Amendement 11 – article 15 (article 16 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 12 –article 16 (article 17 du projet de loi initial)**

Ad point (1) : cet article ne nous semble pas clair, mais s'il revient à faire en sorte qu'un POS, concernant un projet d'envergure du PDSL dispense d'un PAP, cela remettrait en cause la cohérence et la qualité de l'aménagement, voire de sa faisabilité.

Ad point (2) l'OAI apprécie la procédure allégée pour une modification ponctuelle du PAP.

**Amendement 13 –article 19 (article 20 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 14 –Nouvel article 21**

Pas de remarque.

**Amendement 15 –article 23**

Pas de remarque.

**Amendement 16 –article 24**

L'OAI est d'avis qu'il s'agit d'une bonne mesure en principe permettant d'éviter le morcellement des PAP pour échapper à la construction de logement social.

**Amendement 17 –article 25**

Il est louable de raccourcir la procédure, mais un mois, c'est trop court pour des projets de grande envergure ou concernant des sites complexes. Pour des projets de grande envergure et complexes, le délai pourrait être de 2 mois.

**Amendement 18 –article 26**

Pas de remarque.

**Amendement 19 –article 28**

Pas de remarque.

**Amendement 20 –article 29**

L'OAI apprécie positivement la simplification administrative qui consiste à réduire à un mois le délai d'avis du ministre pour le projet d'exécution et pour la convention PAP. Par contre il est à recommander que le ministre ne reçoive pas seulement la décision du conseil communal, mais aussi le projet de convention.

Elle apprécie également que la convention puisse intégrer les mesures compensatoires relatives à la protection de la nature, mais émet de très fortes réserves quant à la faisabilité pour les communes de fixer au moment de l'établissement du PAG les servitudes résultant de la compensation de biotopes protégés suivant art.17 PNRN.

**Amendement 21 –article 32**

Pas de remarque.

**Amendement 22 –article 33 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 23 –article 34 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 24 –article 35 nouveau**

Cette nouvelle définition de l'obligation de PAP en période transitoire est plus claire.

**Amendement 25 –article 36 (article 34 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 26 –article 38 (article 36 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 27 –article 39 (article 37 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 28 –article 41 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 29 –article 42 (article 39 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 30 –article 46 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 31 –article 47 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 32 –article 48 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 33 –article 49 (article 43 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 34 – suppression des articles 44 et 45 du projet de loi initial**

Pas de remarque.

**Amendement 35 – suppression de l'article 46 du projet de loi initial**

Pas de remarque.

**Amendement 36 – article 50 (article 47 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 37 – nouveau chapitre VII et nouvel article 51**

Pas de remarque.

**Amendement 38 – article 54 (article 50 du projet de loi initial) et suppression de l'article 51 du projet de loi initial**

Il est pertinent de limiter aux immeubles classés et inscrits à l'inventaire ou au secteur sauvegardé l'autorisation du ministre relative à la publicité. Par contre le règlement sur les bâtisses-type suffit-il à gérer la question de la limitation de la publicité sur l'ensemble du territoire ?

**Amendement 39 – suppression de l'article 52 du projet de loi initial**

Pas de remarque.

**Amendement 40 – article 55 nouveau**

Pas de remarque.

**Amendement 41 – article 56 (article 53 du projet de loi initial)****Amendement 42 – article 57 (article 54 du projet de loi initial)****Amendement 43 – suppression des articles 55 et 56 du projet de loi initial**

Pour mémoire : les articles 53 à 56 du projet de loi initial n'ont pas été analysés par l'OAI.

**Amendement 44 – nouveau chapitre X et nouvel article 58**

Pas de remarque.

**Amendement 45 – nouvel article 59**

Pas de remarque.

**Amendement 46 – nouvel article 60**

Pas de remarque. Il s'agit d'une correction en relation avec la proposition supplémentaire faite par l'OAI dans son avis du 28 novembre 2014.

**Amendement 47 – article 61 (article 57 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 48 – article 62 (article 58 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.

**Amendement 49 – article 63 (article 59 du projet de loi initial)**

L'OAI accueille favorablement cet amendement pertinent.

**Amendement 50 – article 64 (article 60 du projet de loi initial), points a) et b)**

L'avis OAI du 28 novembre 2014 sur cet article a été partiellement pris en compte. Nous renvoyons cependant aux autres remarques concernant la classe 2 et les communes limitrophes de notre avis.

**Amendement 51 – article 65 (article 61 du projet de loi initial)**

L'OAI accueille très favorablement la suppression de l'irrecevabilité du dossier en cas d'absence d'un document, qui pouvait être très problématique pour les bureaux membres de l'OAI actifs dans ce domaine (litige clients). Par contre, les remarques reprise dans l'avis OAI du 28 novembre 2014 restent valables.

**Amendement 52 – article 68 (article 64 du projet de loi initial), point e)**

Pas de remarque sur cet amendement, mais nous renvoyons à notre avis du 28 novembre 2014 sur cet article.

**Amendement 53 – article 73 (article 69 du projet de loi initial)**

Il n'est pas cohérent que la correction faite au paragraphe 1 ne soit pas répétée au paragraphe 2. En outre, nous renvoyons à notre avis du 28 novembre 2014 sur cet article.

**Amendement 54 – article 77 (article 73 du projet de loi initial)**

Pas de remarque.



#### 4. Analyse des amendements gouvernementaux

##### Amendements I à IX

L'OAI accueille favorablement le fait qu'une différence soit faite entre immeubles à destination d'habitation et les immeubles à autre destination que l'habitation, notamment pour que le droit de superficie puisse être mis en cohérence avec l'impôt foncier et les taxes de mobilisation de locaux « vacants » et de terrains non bâtis, qui depuis la loi du 22 octobre 2008 portant création d'un pacte logement présente une nouvelle catégorie d'immeubles (« terrains à bâtir à des fins d'habitation »).

Il faudra cependant être attentif à une éventuelle interférence avec la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

La responsabilisation est déjà délicate dans un contexte « propriétaire-pollueur-payeur » mais deviendra encore plus importante dans le contexte « propriétaire-superficiaire-pollueur-payeur ».

En tant qu'acteurs intervenant pour compte d'un superficiaire, les membres de l'OAI risquent de se retrouver en fâcheuse situation en fin de terme de contrat (sachant que le superficiaire aura « disparu » entretemps").

-----