

Luxembourg, le 11 avril 2016

Amendements parlementaires et gouvernementaux relatifs au projet de loi n° 6704 dite « *Omnibus* » portant modification :

- 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) [de] 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 radio-phoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

La Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers ont été saisies de 54 amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative en date du 19 novembre 2015, d'une part, ainsi que de 9 amendements (numérotés de I à IX), approuvés par le Gouvernement en Conseil le 16 décembre 2015, qui concernent plus particulièrement le chapitre 2, intitulé « *Du droit de superficie* », de la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte Logement », d'autre part.

Le présent avis commun est complémentaire à l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 13 novembre 2014 en rapport avec le projet de loi initial. Tout terme capitalisé non-autrement défini dans le présent avis complémentaire commun correspond à la définition lui assignée dans l'avis précité.

1. Considérations générales

Certains des amendements parlementaires recensés constituent des simplifications administratives venant s'ajouter au projet de loi omnibus initial, ci-après dénommé le « projet de loi initial ». Les deux chambres professionnelles identifient toutefois également des amendements qu'elles considèrent, malheureusement, comme un recul, que ce soit tant par rapport au projet de loi initial que par rapport au *statu quo*.

Les amendements gouvernementaux concernent exclusivement le droit de superficie des immeubles à destination autre que l'habitation lorsque l'Etat ou les communes en sont les propriétaires et ne constituent pas une simplification administrative en soi.

De manière générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que ni les amendements parlementaires, ni les amendements gouvernementaux ne prennent en considération la grande majorité des propositions de modification esquissées dans leur avis commun du 13 novembre 2014.

En ce qui concerne l'aménagement communal et le développement urbain, les propositions de modification portent notamment sur les points suivants :

- Reformulation de l'article 2 de la loi de 2004 d'aménagement communal et le développement urbain afin de limiter l'avis de la cellule d'évaluation à la vérification de la compatibilité et de la conformité du PAP avec le PAG, tout comme avec les règlements d'exécution découlant de cette même loi ;
- introduction d'une procédure allégée et accélérée en cas de modification ponctuelle d'un PAG, à l'instar de ce qui est prévu pour le PAP dans le projet de loi initial ;
- réforme de la procédure PAG en ne prévoyant plus le passage par une procédure de réclamation du public après le vote du PAG par le conseil communal (alignement de la procédure d'adoption du PAG sur celle du PAP) ;
- simplification de la procédure allégée PAP prévue par le projet de loi initial, qui demeure trop lourde et pour laquelle la notion de « *modification ponctuelle* » d'un PAP est encore trop floue ;
- introduction d'une dispense d'autorisation de construction pour les travaux d'utilité publique ;
- publication des différents documents de consultation publique uniquement sur Internet (en version électronique) et non plus dans « *quatre quotidiens nationaux* ».

En ce qui concerne les établissements classés, il importe de citer, notamment, les points suivants :

- Mise en œuvre du chantier de l'e-commodo et réalisation, dans le futur, d'un transfert systématique d'informations entre administrations compétentes sur les établissements et leurs autorisations ;
- révision de la nomenclature sur les établissements classés.

Concernant l'environnement et la protection de la nature¹, les grands chantiers suivants demeurent :

- Respect, dans la législation luxembourgeoise, du principe européen de « *hiérarchie des évaluations environnementales* », selon lequel les porteurs de projets devraient pouvoir utiliser, dans leurs évaluations des incidences environnementales, les données issues des évaluations environnementales stratégiques préparées en amont par les autorités compétentes ;
- définition d'une approche intégrée pour l'ensemble des législations environnementales, et notamment en matière d'évaluations environnementales et de participation du public ;
- toujours dans cette optique d'approche intégrée, limitation de l'implication de multiples autorités compétentes ;
- définitions de délais de réponse contraignants et de critères de conformité transparents là où ils manquent encore dans les législations afférentes.

En outre, les deux chambres professionnelles rappellent l'importance de mettre en place une approche intégrée de simplification des procédures de l'urbanisme et de l'environnement. Cette approche, décrite dans l'avis commun du 13 novembre 2014, aurait le mérite de rendre possible une simplification plus systématique et continue des procédures existantes, par l'application des principes du « *mieux légiférer* », tout comme l'introduction de procédures intégrant aussi bien celles relatives à l'urbanisme que celles relatives à l'environnement.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, il importera de systématiser cette approche à l'avenir, au moyen d'autres projets de loi omnibus ambitieux, notamment dans le domaine environnemental.

Enfin, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que, d'ici la publication de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, le projet de loi initial mettra 24 mois, voire davantage, avant d'être voté à la Chambre des Députés, ceci alors qu'il constitue une « priorité » politique selon les autorités publiques. Les deux chambres professionnelles ne peuvent d'ailleurs qu'exprimer leur étonnement face à la mention, dans l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2015, que leur avis commun datant du 13 novembre 2014 lui ait seulement été communiqué « par dépêche » le 1^{er} avril 2015.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souhaitent donc qu'à l'avenir, les projets de réforme ayant une importance certaine pour les investisseurs et les entreprises n'accusent plus de tels retards de procédure.

¹ Il importe de relever que d'autres initiatives importantes de simplification administrative concernant la loi de 2004 de protection de la nature ont été annoncées en 2015 et sont toujours en attente.

2. Commentaire des amendements

2.1. Commentaire des amendements parlementaires

Amendements 1^{er} et 2

L'amendement 1^{er} vise l'article 1^{er} du projet de loi initial, modifiant lui-même le second alinéa de l'article 4 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *La commission d'aménagement et la cellule d'évaluation* ». Le second amendement vise l'article 2 du projet de loi initial, modifiant lui-même l'article 2 de cette même loi et intitulé « *Objectifs* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que les amendements sous rubrique permettent d'augmenter le nombre de membres de la commission d'aménagement ainsi que de la cellule d'évaluation, ceci jusqu'à un maximum de treize membres. Les deux chambres professionnelles se demandent si l'augmentation du nombre maximal de membres au sein de la commission/cellule n'est en définitive pas contreproductive en vue de la prise de décisions rapides et efficaces, dans le consensus et dans les délais prévus par la loi.

En outre, les deux chambres professionnelles rappellent l'importance de limiter l'avis de la cellule d'évaluation à la vérification de la compatibilité et de la conformité du PAP avec le PAG, tout comme avec les règlements d'exécution découlant de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain - les problèmes de mise en conformité ayant en principe été écartés lors de la phase de concertation et de consultation préliminaire. Tant que la cellule d'évaluation pourra se référer à l'article 2 de la loi précitée, aux contours flous, l'insécurité juridique à laquelle font face quotidiennement les porteurs de projets demeurera.

Amendement 4

L'amendement 4 modifie l'article 5 du projet de loi initial, modifiant lui-même l'article 8 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Révision du PAG* ». Sur demande du Conseil d'Etat, des précisions sont ajoutées à travers cet amendement quant à la procédure à appliquer en cas de modification de PAG.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers profitent de cet amendement pour rappeler que, si elles ont bien salué, sous certaines réserves, par le biais de leur avis commun du 13 novembre 2014, l'introduction d'une procédure allégée suite à une « *modification ponctuelle* » de PAP (voir également amendements 12 et 18 ci-dessous), elles ont aussi demandé, dans leur avis commun, qu'une procédure allégée en cas de « *modification ponctuelle* » du PAG soit prévue.

Amendements 6, 9, 17 et 18

Sur demande du Conseil d'Etat, ces amendements encadrent davantage la nouvelle procédure de publication électronique en indiquant de manière précise la plateforme de publication.

Si les deux chambres professionnelles avaient bien salué, dans leur avis commun, les efforts de dématérialisation et de transition vers le numérique du projet de loi initial, elles

n'estiment plus appropriée, à l'heure de la stratégie « *Digital Lëtzebuerg* »², la publication des documents concernés « dans au moins quatre quotidiens ».

Amendement 11

L'amendement 11 vise l'article 16 du projet de loi initial (devenu l'article 15), modifiant lui-même les alinéas 3 et 4 de l'article 25 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Définitions [quant au PAP]* ».

Il modifie plus particulièrement la définition de la notion de « zone urbanisée »³ pour laquelle une seule condition (au lieu de deux jusqu'à présent) est retenue, à savoir la seule condition de viabilisation de terrains, telle que définie à l'article 23 alinéa 2 de la loi précitée. La condition voulant qu'« *au moins la moitié des parcelles [soit] construite* » est abandonnée face à l'insécurité juridique qu'elle provoquait.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent cet amendement.

Amendement 12

L'amendement 12 modifie l'article 17 du projet de loi initial (devenu l'article 16), modifiant lui-même l'article 26 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Principes [quant au PAP]* ».

L'amendement en question répond à une opposition formelle du Conseil d'Etat et fait la distinction entre, d'une part, les POS⁴ répondant aux exigences de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (et ne requérant pas de précision additionnelle via un PAP) et, d'autre part, les POS existant avant l'entrée en vigueur de la loi précitée (et dont le contenu mériterait d'être précisé via un PAP « nouveau quartier » ou un PAP « quartier existant »).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent que, dans ce contexte, le principe même de « *procédure allégée* » en cas de « *modification ponctuelle* » du PAP soit maintenu⁵, pour autant que la notion de « *modification ponctuelle* », jusqu'à présent trop floue, soit précisée (voir amendement 18 *infra*).

Il importe également de soulever la question du recours effectif à ladite « *procédure allégée* » dans le chef du collège des bourgmestre et échevins dans la pratique, étant donné que ce dernier « *peut* » décider d'appliquer la procédure allégée.

Amendement 13

L'amendement 13 vise l'article 20 du projet de loi initial (devenu l'article 19), modifiant lui-même l'article 28 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Compétence pour élaborer ou modifier un PAP 'nouveau quartier'* ».

Actuellement, une initiative de PAP « nouveau quartier » est possible si elle émane d'une personne ayant réussi à obtenir l'unanimité des propriétaires des terrains concernés par ce potentiel PAP « nouveau quartier », accord qui est très lourd à obtenir en pratique. Sous le projet de loi initial, l'unanimité des propriétaires n'était plus requise, mais rem-

² Notamment le volet « Administration électronique » de la stratégie « *Digital Lëtzebuerg* », contenant les chantiers des « démarches administratives électroniques » et de « modernisation de l'administration », parmi d'autres.

³ La notion de « zone urbanisée » permet de passer par un PAP « quartier existant » plutôt que par un PAP « nouveau quartier », ce dernier étant plus lourd à mettre en œuvre.

⁴ Pour rappel : Plan d'Occupation du Sol (POS).

⁵ Cf. Ajout du paragraphe suivant via l'amendement 12 : « *Sur demande de l'initiateur d'un projet de modification ponctuelle et pour autant qu'il s'agisse d'une modification ponctuelle, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'appliquer la procédure allégée prévue à l'article 30bis. Sont considérés comme modifications ponctuelles, les projets d'aménagement particulier qui ont pour objet l'adaptation d'un plan particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial* ».

placée par l'accord d'au moins deux tiers de ceux-ci, ce que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont pas manqué de saluer dans leur avis commun du 13 novembre 2014.

Avec l'amendement 13, le consentement d'au moins la moitié des propriétaires est nécessaire. Ceci va donc plus loin que le projet de loi initial, ce que les deux chambres professionnelles approuvent.

Amendement 15

L'amendement 15 modifie l'article 23 du projet de loi initial, modifiant lui-même l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 29 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Contenu du PAP 'quartier existant' et du PAP 'nouveau quartier'* ».

Tout comme il l'est prévu pour le PAG par le projet de loi initial, le PAP « nouveau quartier » se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique « *qui se complètent réciproquement* ». Dans leur avis commun, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont salué l'introduction de ce principe de complémentarité entre les parties écrites et graphiques des PAG/PAP, qui devrait permettre de lever les difficultés d'interprétation de ces documents.

L'amendement sous rubrique réintroduit la base légale pour fixer le contenu des parties écrites et graphiques du PAP « nouveau quartier », soit par « *règlement grand-ducal* »⁶. Il ne réintroduit toutefois pas l'indication complémentaire, qui est formulée actuellement à l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 29 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, et qui précise que « *ce règlement détermine également les conditions dans lesquelles un plan d'aménagement particulier 'quartier existant' doit être complété par une partie graphique* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que l'amendement sous rubrique, tel que formulé, entraîne une restriction dans l'application de l'article 29 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain. En effet, l'article 29 ainsi modifié est à interpréter dans le sens où la « *partie graphique* » est à prévoir dans tous les cas alors que dans certains cas spécifiés par le règlement grand-ducal⁷ d'exécution y afférent cette dernière n'est pas nécessaire et seule une partie écrite suffit. Par conséquent, afin de lever toute ambiguïté, les deux chambres professionnelles proposent aux auteurs de s'en tenir à la formulation actuelle de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 29 de la loi précitée.

Amendement 16

L'amendement 16 vise l'article 24 du projet de loi initial, modifiant lui-même l'alinéa 4 du paragraphe 2 de l'article 29 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Contenu du PAP 'quartier existant' et du PAP 'nouveau quartier'* ».

L'amendement en question porte sur la quote-part à réserver au logement dit « social »⁸ dans chaque PAP « nouveau quartier » prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités. Au lieu de réserver 10% « *des logements* » à cette fin, l'amendement propose de

⁶ L'article 23 du projet de loi initial se lit à présent comme suit : « // [le PAP « nouveau quartier »] se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique qui se complètent réciproquement. Le contenu des deux parties est arrêté par règlement grand-ducal. ».

⁷ Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune

⁸ A noter qu'en matière de logement, il n'existe pas de terminologie précise concernant ledit « logement social » et que l'on peut se référer à ce terme précis, tout comme à celui de « logement à coût modéré », ou encore « logement à destination sociale spécifique ».

fixer la quote-part minimale à 10% de la « *surface construite brute dédiée au logement* »⁹. Cette modification devrait permettre de « *réserver une plus grande surface au logement social* », selon le commentaire fourni, tandis qu'en réservant 10% des unités à celui-ci, l'on risque que « *seuls les logements de plus petite taille [le soient]* ».

Il va de soi que les deux chambres professionnelles sont favorables à toute initiative permettant d'augmenter l'offre de tout type de logement.

Néanmoins, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que le critère des « 10% » devrait être calculé en fonction du nombre de « logements »¹⁰, et non pas en fonction de la « *surface construite brute dédiée au logement* »¹¹ étant donné que la première formule entraîne une certaine garantie quant à l'affectation d'un nombre proportionnel de logements à des fins de logements à coût modéré par rapport au total de logements construits.

Ainsi, les deux chambres professionnelles se rallient à la position du Conseil d'Etat qui n'a pas remis en question le critère des « 10% de logements », dont la mise en pratique par les initiateurs d'un projet est d'ailleurs plus facile.

Amendement 18

L'amendement 18 modifie l'article 26 du projet de loi initial, modifiant lui-même l'article 30bis de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Procédure [d'adoption du PAP 'quartier existant' et du PAP 'nouveau quartier']* ». Avec l'amendement 18, le libellé de l'article 30bis de la loi précitée devient celui de « *Procédure allégée* ».

Comme expliqué dans leur avis commun du 13 novembre 2014, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que la procédure allégée reste, somme toute, encore assez lourde.

Ainsi, et comme demandé dans leur avis commun, les deux chambres professionnelles en appellent à ce que le pouvoir d'appréciation et de décision sur la conformité et la compatibilité de la « *modification ponctuelle* » avec les dispositions légales et réglementaires réside exclusivement dans le chef des autorités communales, et non dans le double chef des autorités communales et du Ministre compétent, soit le Ministre de l'Intérieur. Dans cette logique, une simple procédure de notification, pour information, au Ministre compétent devrait être prévue.

Selon la procédure allégée telle qu'amendée, le Ministre vérifie la conformité du PAP avec la loi, et notamment avec (i) l'article 2 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Objectifs* » et (ii) les règlements grand-ducaux d'exécution. Cet ajout est critiquable en soi, car la modification ponctuelle donnant naissance à l'application de la procédure allégée ne concerne de toute façon ni la « *structure* » urbaine ou rurale (aux termes de l'article 2 précité), ni la « *qualité urbanistique* » (aux termes du même article). Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, cette vérification de conformité n'est par conséquent ni utile ni nécessaire, et devrait être supprimée.

⁹ Selon le commentaire de l'amendement 16, par « *surface construite brute* », il y a lieu d'entendre la somme de la surface habitable, c.à.d. l'addition des mètres carrés du lotissement dédiés au logement, sans rapport avec la surface du terrain.

¹⁰ Prenons l'exemple de 30 logements de 100 m² en moyenne, soit d'une superficie totale de 3000 m². Sous la règle actuelle (10% du nombre de logements), 3 logements sociaux seront réservés.

¹¹ Toujours dans le même exemple, sous la règle proposée par l'amendement, 300 m² seront réservés au logement social, sans donner de garantie quant au nombre de logements à coût modéré, ni d'ailleurs quant à leur(s) taille(s), à affecter.

De plus, dans leur avis commun, les deux chambres professionnelles demandaient de prévoir une définition claire et univoque de « *modification ponctuelle* » d'un PAP car, telle que prévue au paragraphe 1^{er} de l'article 26 du projet de loi initial, celle-ci était jugée trop vague et source d'insécurité juridique :

« Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan ou PAP sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure ou le concept de développement du plan ou projet d'aménagement particulier initial. Une telle modification ne peut pas avoir pour conséquence une détérioration de la qualité urbanistique du PAP initial. ».

Le Conseil d'Etat s'était quant à lui inquiété de l'absence de critère objectif dans la notion de « *détérioration de la qualité urbanistique* ». Il résulte de sa demande une suppression de la partie définissant la « *modification ponctuelle* » au 1^{er} paragraphe de l'article 26 du projet de loi initial (modifiant lui-même l'article 30bis de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain), alors qu'une définition nouvelle est à présent introduite à l'article 17 du projet de loi initial (modifiant lui-même l'article 26 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain – voir amendement 12 *supra*) selon laquelle :

« Sont considérés comme modifications ponctuelles, les projets d'aménagement particulier qui ont pour objet l'adaptation d'un plan particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

Les deux chambres professionnelles sont d'avis que cette nouvelle définition ne clarifie pas davantage le concept de « *modification ponctuelle* ». De plus, même si la référence à la notion de « *détérioration de la qualité urbanistique* » est supprimée dans cet article face à la critique du Conseil d'Etat, il y a lieu de constater que le nouveau renvoi à l'article 2 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain prévu par l'amendement sous rubrique fait lui-même référence à la question de « *qualité urbanistique* »¹². Ceci ne répond donc pas, *in fine*, à la critique du Conseil d'Etat et démontre l'importance de reformuler l'article 2 de la loi précitée, aux contours trop flous, comme demandé à maintes reprises par les deux chambres professionnelles.

Enfin, les deux chambres professionnelles rappellent qu'à l'heure de la stratégie « *Digital Lëtzebuerg* », la publication d'informations « *dans au moins quatre quotidiens* » n'apparaît plus appropriée à leurs yeux, et ne représente pas une simplification administrative (voir considérations générales et commentaires des amendements 6, 9, 17 et 18 *supra*).

Amendement 20

L'amendement 20 vise l'article 29 du projet de loi initial, modifiant lui-même l'article 36 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Convention relative au PAP 'nouveau quartier'* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers désirent commenter cet amendement à trois niveaux.

Premièrement, elles regrettent que l'amendement sous rubrique réintroduise l'obligation d'approuver une convention PAP « *nouveau quartier* » par le Ministre compétent, à savoir le Ministère de l'Intérieur, et non plus uniquement par la commune comme prévu par le

¹² Cf. Article 2 (d) de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain : « *Le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités* ».

projet de loi initial (ce que les deux chambres professionnelles avaient salué dans leur avis commun, bien que cette mesure ait été jugée insuffisante à leurs yeux).

Certes, la procédure ministérielle réintroduite est « améliorée » au moyen d'un principe d'autorisation tacite réduit à un mois (au lieu de trois aux termes de l'article 29 alinéa 6 sous sa mouture actuelle), mais les deux chambres professionnelles auraient préféré que l'on s'en tienne aux communes. En effet, elles rappellent que, selon leurs ressortissants, ces dernières années, le Ministère de l'Intérieur a, à de nombreuses reprises, refusé d'approuver des conventions conclues entre la commune et l'investisseur voulant mettre en œuvre un projet, pour des raisons de pure forme (par exemple, l'omission par une société, dans le préambule de la convention, de mentionner son numéro d'immatriculation au Registre de Commerce et des Sociétés). De ce fait, aux yeux des deux chambres professionnelles, le passage par la procédure ministérielle n'apporte en réalité aucune valeur ajoutée mais risque, au contraire, de freiner davantage les projets, ce qui va à l'encontre de l'objectif de simplification administrative.

Deuxièmement, dans la loi de 2004 de protection de la nature, les communes ont la possibilité (mais non l'obligation) de fixer, dans leurs PAG, les servitudes résultant de mesures compensatoires.

L'amendement 20 propose que soient détaillées les mesures compensatoires dans la convention relative aux PAP « nouveau quartier », lorsqu'une commune a fixé des servitudes afférentes dans son PAG. Pour ce faire, l'amendement en question prévoit que le Ministre de l'Intérieur transmette ces dispositions « pour avis » au Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions. Si ce dernier ne fait pas parvenir son avis en-dehors un mois, le Ministre de l'Intérieur statue, à ce sujet précis, sur la décision communale.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'il faut éviter un double contrôle. Si le PAG a déjà prévu des « mesures compensatoires », pourquoi alors dans ce cas demander encore une fois l'avis du Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions dans le contexte de la « convention » relative au PAP « nouveau quartier » ? Si la commission venait à maintenir l'amendement tel que commenté, il faudrait alors au moins préciser à l'article sous rubrique que l'avis du Ministre ayant la protection de la nature n'a qu'un caractère « consultatif ».

De surcroît, il importe de se poser la question de savoir quelles seraient les conséquences si l'avis du Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions, qui peut être négatif, n'était pas respecté.

Troisièmement, les deux chambres professionnelles notent que l'article amendé prévoit que « *la convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins, qui ne peut pas être inférieur à un an, l'initiateur du projet n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative* ». Il importerait de définir l'expression « *de manière significative* ».

Amendement 22

L'amendement 22 ajoute un nouvel article 33 au projet de loi initial. Il complète l'article 39 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Contenu [du règlement sur les bâtisses]* ». Il précise que le règlement des bâtisses « *peut définir les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise* » et que « *tout ou partie de ces travaux sont à déclarer au bourgmestre, dans les formes et délais à déterminer par le règlement* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent le fait que la définition des « travaux de moindre envergure » se fasse, grâce à l'amendement 22, par le biais du règlement des bâtisses de chaque commune. Encore faut-il cependant que les communes non seulement prennent l'initiative de définir, à court terme, ce qu'il faut entendre par « travaux de moindre envergure », mais également qu'une certaine cohérence de définition soit assurée.

Pour ce faire, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent qu'au moins les grandes lignes de ce qu'il faut comprendre par « travaux d'envergure » devraient apparaître dans la loi¹³. A défaut de cadrage dans la loi, les deux chambres professionnelles recommandent aux autorités d'inclure une définition claire dans le règlement-type des bâtisses publié en 2013, et de lancer une action de sensibilisation en direction des autorités communales et du SYVICOL.

Amendement 23

L'amendement 23 ajoute un nouvel article 34 au projet de loi initial. Il complète l'article 40 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain et intitulé « *Publication du règlement des bâtisses* ».

Avec cet amendement¹⁴, une obligation est imposée aux communes de notifier tout nouveau règlement des bâtisses au Ministère de l'Intérieur, qui pourra en vérifier la qualité.

Cette mesure devrait permettre de centraliser l'information sur le contenu des règlements des bâtisses existants et, partant, de faciliter la standardisation des divers notions et concepts les régissant. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, ceci devrait permettre d'améliorer de manière appréciable la transparence vis-à-vis des règles à respecter au niveau local par les investisseurs.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent donc cet amendement.

Amendement 24

L'amendement 24 ajoute un nouvel article 35 au projet de loi initial. Il modifie l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 108bis (sans intitulé) de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain prévoyant les conditions dans lesquelles l'établissement d'un PAP est obligatoire.

Cet amendement supprime la référence au terme « groupe d'habitation » dont la définition, trop vague, est source d'insécurité juridique. Ce terme est remplacé par celui de « [lotissement de terrain ou de logements sis sur un ou plusieurs] *terrains non viabilisés* », la notion de viabilisation trouvant définition précise à l'article 23 de la même loi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent cet amendement.

Amendement 26

L'amendement 26 vise l'article 36 du projet de loi initial (devenu l'article 38), modifiant lui-même l'article 3 (sans intitulé) du « Pacte Logement », article qui définit les personnes

¹³ Pour rappel, dans leur avis commun du 13 novembre 2014, les deux chambres professionnelles suggéraient que soient considérés comme « travaux de moindre envergure » : (i) un changement d'affectation ; (ii) une modification du volume bâti, par exemple de 25 ou 40 m² ; (iii) tout changement à l'intérieur d'une maison ; (iv) la construction de murs de séparation ; (v) l'abattage d'arbres ; ou encore (vi) toute modification esthétique du volume bâti (fenêtres, portes, toitures, etc.).

¹⁴ Amendement 23 formulé comme suit : « *Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, lequel prend la forme d'un règlement communal, est notifié pour information au ministre dans un délai de quinze jours qui suit le vote au conseil communal et entre en vigueur conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Les affiches prévues à l'article 82 précité mentionnent la date de la notification au ministre du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.* ».

publiques disposant d'un droit de préemption ainsi que les catégories de terrains qui peuvent faire l'objet de ce droit.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver les modifications prévues au présent amendement. Elles partagent à cet égard les remarques du Conseil d'Etat, notamment concernant le cinquième tiret de l'article 36 du projet de loi initial prévoyant que les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont (entre autres) : « *la commune pour toutes les parcelles non construites situées dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal* ».

Selon le Conseil d'Etat, ce cinquième tiret élargit « *considérablement* » l'assiette du droit de préemption des communes dans la mesure où il est proposé d'inclure dans celles-ci également toutes les parcelles non construites sises à l'intérieur des périmètres d'agglomération¹⁵. Toujours selon la Haute Juridiction, sans être juridiquement de même nature que l'expropriation, le droit de préemption constitue néanmoins une atteinte à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle. Dans un tel contexte, la nécessité d'encadrer ce droit par des finalités précises dans la loi, servant ensuite de critères aux décisions d'application de ce droit, est essentielle à ses yeux. Or, ni la loi que le projet de loi initial modifie (à savoir le Pacte Logement), ni le projet de loi initial, ne prévoient un tel cadre, ce qui donne un « pouvoir préemptant » très large et insuffisamment circonscrit – d'où l'opposition formelle.

Or, malgré la critique susmentionnée, l'amendement 26 ne revient pas sur l'alinéa cinquième, mais introduit un « cadrage normatif » précisant que la finalité du droit de préemption accordé aux communes est d'acquérir des terrains en vue de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou de logements sociaux locatifs¹⁶.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, cette précision ne remédie pas au problème de l'atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle, lié au fait de laisser dans l'assiette du droit de préemption des communes également toutes les parcelles non construites sises à l'intérieur des périmètres d'agglomération¹⁷. En démultipliant les cas potentiels d'exercice d'un droit de préemption, l'article 36 du projet de loi initial tel qu'amendé entrave en outre considérablement non seulement la prévisibilité, mais également la rapidité des transactions immobilières entre particuliers, au point d'instaurer une insécurité juridique certaine quant à l'issue des transactions immobilières envisagées. En outre, il alourdit la procédure et la responsabilité notariales.

Par conséquent, l'amendement sous rubrique doit être reformulé.

Amendement 27

L'amendement 27 modifie l'article 37 du projet de loi initial (devenu l'article 39), modifiant lui-même l'alinéa 1^{er} de l'article 5 (sans intitulé) de la loi de 2004 de protection de la nature.

Avec cet amendement, l'exigence d'une autorisation de construire près des zones dites « Natura 2000 » est abandonnée, ceci étant donné que le Ministère de l'Environnement maintient un droit de regard à travers les directives « Habitats » et « Oiseaux sauvages ».

¹⁵ Actuellement, le droit de préemption ne porte que sur des parcelles sises à l'extérieur de ces périmètres et adjacentes à ceux-ci.

¹⁶ Cf. Ajout de l'amendement 26 : « *Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs conformément aux articles 23 et 24, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.* » Par « *construction d'ensembles* », il faut comprendre les logements à coût modéré destinés à la vente ainsi que les logements sociaux locatifs.

¹⁷ Il en est d'ailleurs de même dans le cadre de la loi sur l'aménagement général du territoire et des plans sectoriels, qui sont source d'insécurité juridique permanente pour les acteurs concernés.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent cet amendement.

Amendement 28

L'amendement 28 ajoute un nouvel article 41 au projet de loi initial. Il modifie l'alinéa 4 de l'article 57 (sans intitulé) de la loi de 2004 de protection de la nature.

Avec cet amendement, la possibilité de proroger le délai de péremption est introduite pour les autorisations relatives à la protection de la nature, à l'instar de ce qui existe déjà pour les autorisations de construire, ce qui constitue une harmonisation procédurale qui est à saluer.

Néanmoins cette modification ne va pas assez loin car encore faut-il harmoniser la durée initiale de toutes ces autorisations.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident donc en faveur d'une harmonisation entre la durée de l'autorisation initiale pour l'autorisation de construire (qui est de 1 an) et celle de l'autorisation en matière d'environnement (qui est de 2 ans). Elles proposent de se référer, dans les deux cas, à la durée de 2 ans. Par conséquent, l'article 31 du projet de loi initial, qui modifie l'article 37 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, serait également à amender sur ce point.

Amendement 38

L'amendement 38 (i) modifie l'article 50 du projet de loi initial (devenu l'article 54), modifiant lui-même l'article 38 (sans intitulé) de la loi de 1983 de conservation et de protection des sites et monuments, et (ii) supprime l'article 51 du projet de loi initial.

Il répond aux vives critiques émanant du Conseil d'Etat en matière de publicité relatives aux sites et monuments nationaux. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'en tiennent à l'analyse du Conseil d'Etat et approuvent cet amendement.

Amendement 48

L'amendement 48 modifie l'article 58 du projet de loi initial (devenu l'article 62), remplaçant lui-même en bloc l'article 5 de la loi de 1999 relative aux établissements classés et intitulé « *Régime des établissements composites et procédures d'autorisation échelonnées* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que l'amendement sous objet abroge également l'alinéa 4 dédié aux « *procédures d'autorisation distinctes* », modifié par la loi du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles.

Vu la nécessité des entreprises et investisseurs de recourir, le cas échéant, à ce régime spécifique, les deux chambres professionnelles proposent que les procédures d'autorisation distinctes soient à nouveau introduites selon la logique suivante :

1. Démolition ;
2. Excavation et terrassement ;
3. Construction et exploitation de l'établissement.

Amendement 51

L'amendement 51 modifie l'article 61 du projet de loi initial (devenu l'article 65), modifiant lui-même l'article 9 de la loi de 1999 relative aux établissements classés et intitulé « *Procédure d'instruction des demandes d'autorisation et délai de prise de décisions* ».

L'article 61 du projet de loi initial prévoyait qu'en cas d'irrecevabilité d'un dossier déterminée sur base de l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi de 1999 relative aux établissements classés¹⁸, le demandeur disposerait dorénavant d'un mois pour compléter celui-ci et éviter qu'il ne lui soit retourné sans possibilité de remédier aux conditions de l'alinéa 2 en question¹⁹.

Face (i) à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, notamment suite à son constat que l'irrecevabilité clôture normalement une procédure, et (ii) à la déclaration de l'Administration de l'environnement en Commission parlementaire que cette procédure « n'est plus nécessaire » étant donné que seuls 15% des demandes sont incomplètes de nos jours, soit un taux moindre que par le passé, l'amendement sous rubrique abroge la procédure d'irrecevabilité dans son intégralité²⁰.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que la procédure d'irrecevabilité, qui répondait à une certaine logique de suivi des dossiers dans une première phase de déroulement de la procédure « établissements classés », soit supprimée. A la place de cette suppression, les deux chambres professionnelles se demandent s'il ne serait pas préférable de retravailler le contenu des alinéas 1 à 5 de l'article 9 afin de lever les doutes émis par le Conseil d'Etat.

Elles espèrent que les simplifications prévues à l'article 60 du projet de loi initial, qui modifient le point a) du paragraphe 8 de l'article 7 de la loi de 1999 relative aux établissements classés (plan de l'établissement à l'échelle 1:200) et qui abrogent le point d) du même article (documents administratifs dont il résulte que l'établissement projeté est situé dans une zone prévue à cette fin), portent leurs fruits et accélèrent la procédure relative aux établissements classés.

Amendement 53

L'amendement 53 vise l'article 69 du projet de loi initial (devenu l'article 73), modifiant lui-même l'article 31 de la loi de 1999 relative aux établissements classés et intitulé « *Dispositions transitoires* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent le commentaire de l'amendement sous rubrique, précisant qu'en cas de changement de classe d'un établissement donné, un transfert des documents pertinents, de l'exploitant concerné vers les administrations, est indispensable, ceci afin que ces dernières puissent vérifier leurs compétences suite au transfert de classe. Selon les auteurs, dans de nombreux cas, l'administration ne peut pas avoir une vue d'ensemble de toutes les autorisations qui concernent une exploitation spécifique. Par conséquent, en l'état actuel de la législation et des procédures en place, les exploitants seraient les seuls à savoir si un changement de nomenclature les concerne.

Dans le cadre d'une digitalisation plus poussée des dossiers d'information, notamment lors de la mise en œuvre des procédures « e-commodo », les chambres professionnelles

¹⁸ Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi de 1999 relative aux établissements classés, « Une demande est déclarée irrecevable par l'administration compétente lorsque (a) les indications suivantes font défaut : - les noms de demandeur et de l'exploitant, - l'emplacement de l'établissement, - l'état du site d'implantation, - l'objet de l'exploitation, - un résumé non technique des données dont [il est] question aux points (h) de l'article 7, paragraphe 7 ; (b) les pièces visées aux points a) à d) de l'article 7, paragraphe 8 font défaut ; (c) le dossier comporte des indications ou pièces qui se contredisent ».

¹⁹ Voir projet de loi initial, p. 14 : L'alinéa 3 du point 1 de l'article 9 de la loi de 1999 relative aux établissements classés, à savoir l'alinéa spécifiant qu'« Une demande déclarée irrecevable par une décision motivée de l'administration compétente est immédiatement retourné par les soins de celle-ci au demandeur, ensemble avec le dossier qui était joint. » est remplacé par le texte suivant : « L'administration compétente informe le demandeur de l'irrecevabilité de sa demande par décision motivée. Le demandeur dispose d'un délai d'un mois afin de fournir les pièces requises à l'administration compétente faute de quoi sa demande lui est retournée. »

²⁰ Cf. les alinéas 1 à 5 du point 1 [de l'article 9] sont supprimés et l'alinéa 6, qui concerne la complétude d'un dossier, devient à présent l'alinéa 1^{er}.

insistent auprès des autorités à ce qu'il soit veillé à rechercher, à l'avenir, des solutions performantes de transferts d'informations entre administrations compétentes sur les établissements changeant de classe. Ceci devrait permettre d'éviter la situation décrite dans l'exposé des motifs, à savoir qu'à ce jour, seuls les exploitants seraient en mesure de savoir si un changement de nomenclature les concerne.

Enfin, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent, en principe, le prolongement du délai de mise en conformité. Elles suggèrent toutefois de ne pas prévoir de date butoir précise, tel qu'énoncé à l'amendement 53 (« jusqu'au 1^{er} juillet 2017 » dans ce cas précis), mais d'introduire plutôt une formulation de nature plus générale, comme la formulation suivante : « 18 mois au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

2.2. Commentaires des amendements gouvernementaux

Comme mentionné dans les considérations générales, les 9 amendements gouvernementaux communiqués pour avis concernent uniquement le droit de superficie des immeubles à destination autre que l'habitation, lorsque l'Etat ou les communes en sont les propriétaires. A travers ces amendements, c'est le Pacte Logement qui est modifié. Selon l'exposé des motifs, ils ont pour objectif de lever l'incertitude juridique ambiante concernant ce type d'immeubles.

Initialement, les droits relatifs à ce type d'immeubles étaient réglementés dans la loi du 10 janvier 1824, « très libérale » selon l'exposé des motifs, et laissaient une grande flexibilité pour la rédaction des titres constitutifs. La loi de 1824 a été abrogée par le Pacte Logement, qui les régit depuis lors et qui n'admet plus une telle flexibilité. Or, nombreux sont les anciens droits de superficie toujours en vigueur à ce jour, qui se retrouvent donc en contradiction avec le Pacte Logement. Toujours selon l'exposé des motifs, les amendements gouvernementaux viennent résoudre cette contradiction et les problèmes qui se posent depuis lors en pratique, par exemple en cas de prorogation ou de modification de ces anciens droits, ou encore d'aliénation de ceux-ci.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent l'extension du droit de superficie aux immeubles à destination autre que l'habitation, bien qu'elles constatent que cette extension ne relève pas vraiment de la simplification administrative.

Toutefois, les deux chambres professionnelles voient d'un œil critique l'**amendement VI**.

Ce dernier introduit un article 44 nouveau qui modifie l'alinéa 1^{er} de l'article 14-9 (sans intitulé) du Pacte Logement²¹ afin de préciser que ce dernier vise uniquement les immeubles à destination d'habitation, comme suit :

« En cas d'aliénation de l'immeuble à destination d'habitation²² faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite. ».

²¹ L'alinéa 1^{er} de l'article 14-9 du Pacte Logement se lit, sous sa formulation actuelle, comme suit : « En cas d'aliénation de l'immeuble faisant l'objet d'un droit de superficie, le superficiaire bénéficie d'un droit de préemption sur l'immeuble, à moins que celui-ci ne fasse l'objet d'une vente par adjudication publique ou qu'il ne soit cédé à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou qu'il ne fasse l'objet d'une cession gratuite. ».

²² Ajout par rapport à l'alinéa 1^{er} de l'article 14-9 du Pacte Logement sous sa formulation actuelle.

²³ Suppression, vraisemblablement non intentionnelle de la part des auteurs de l'amendement VI, par rapport à l'alinéa 1^{er} de l'article 14-9 du Pacte Logement sous sa formulation actuelle, à réintégrer dans le texte.

Selon le commentaire des amendements, « *il est impératif de limiter le droit de préemption en cas de vente d'immeuble faisant l'objet du droit de superficie aux droits de superficie concernant des immeubles à destination d'habitation, pour éviter que toute aliénation à une entité publique d'un immeuble à destination autre que l'habitation, dans une zone d'activité par exemple, ne fasse naître dans le chef du superficiaire un tel droit de préemption.* ».

Les deux chambres professionnelles critiquent cette restriction du droit du superficiaire (par exemple, une entreprise en zone d'activité économique) en cas d'adjudication publique. Le fait que, dans le chef du superficiaire, le droit de préemption soit inexistant en cas d'aliénation à une entité publique d'un immeuble à destination autre que l'habitation est susceptible de restreindre le champ d'action des porteurs de projets du secteur privé.

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver les amendements parlementaires et gouvernementaux sous rubrique, sous réserve expresse de la prise en compte de leurs remarques.