

N° 7139¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(24.10.2023)

Le projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « la loi modifiée du 19 juillet 2004 ») – qui fait l'objet des amendements parlementaires sous avis – envisage une réforme du cadre législatif relatif aux mesures d'exécution d'un plan d'aménagement général¹ (ci-après le ou les « PAG ») et d'un plan d'aménagement particulier² « quartier existant » ou « nouveau quartier » (ci-après le / les « PAP QE » ou le / les « PAP NQ ») d'une commune.

Avec le projet de loi n°7139 dit « *Baulandvertrag* » (ci-après « le Projet »), les autorités souhaitent mettre à disposition des communes une boîte à outil avec des mesures d'exécution³ praticables et opérationnelles pour la mise en œuvre des plans d'aménagement. Le Projet propose ainsi, d'une part, de supprimer ou de modifier certaines mesures d'exécution existantes qui se sont avérées peu praticables ou inefficaces jusqu'à présent. D'autre part, les auteurs visent aussi à introduire des nouveaux instruments pour les communes en vue d'améliorer l'exécution des plans d'aménagement et pour assurer que la concrétisation des plans soit plus rapide.

L'objectif ultime du Projet est notamment de favoriser la mobilisation et la viabilisation de terrains destinés à accueillir des logements, ceci afin d'augmenter l'offre de terrains à bâtir sur le marché et pour agir contre les hausses conséquentes des prix des terrains destinés à l'habitat. Un autre objectif est également d'augmenter le rythme de construction de nouveaux logements.

1 D'après l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, « [l]e PAG est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. Ce plan, tant qu'il n'a pas fait l'objet de l'approbation définitive du ministre, est appelé "projet d'aménagement général" ».

2 D'après l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, « [l]e PAP précise et exécute les dispositions réglementaires du PAG concernant une zone ou partie de zone. Il revêt la forme d'un PAP "nouveau quartier". Les communes peuvent toutefois définir dans leur PAG des terrains ou ensembles de terrains constituant une zone urbanisée pour lesquels un PAP "quartier existant" est à élaborer. On entend par zone urbanisée des terrains ou ensembles de terrains qui sont entièrement viabilisés conformément à l'article 23 alinéa 2, sans préjudice de la nécessité de procéder à d'éventuels travaux accessoires de voirie appliqués aux accotements et trottoirs ou impliquant une réaffectation partielle de l'espace routier. Avant d'avoir été formalisé conformément aux articles 30 ou 30bis de la présente loi, le PAP est appelé "projet d'aménagement particulier" ».

3 Pour rappel, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit à l'heure actuelle 7 mesures d'exécution des plans d'aménagement au sein de son Titre 6 : (1) les zones de développement (2) les zones à restructurer (3) le remembrement urbain (4) la rectification de limites de fonds (5) l'expropriation pour cause d'utilité publique (6) les réserves foncières (7) l'obligation de construire.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les efforts des autorités qui visent à répondre aux problèmes de sécurité juridique soulevés par le Conseil d'Etat.
- Elle s'interroge toutefois quant à l'interaction entre le futur impôt à la mobilisation des terrains (IMOB) et les mécanismes de sanction afférents des servitudes, dont elle doute par ailleurs de l'efficacité et qui ne doivent pas empêcher le caractère progressif de l'IMOB qui se veut dissuasif.
- Elle observe que certaines dispositions doivent être complétées, ainsi concernant la désignation facultative d'une servitude et que les volets de la simplification administrative et de la sécurité juridique doivent être encore davantage optimisés.
- Elle soutient finalement l'idée de la réintroduction d'une procédure de modification ponctuelle d'un PAG, mais considère que le Projet amendé prévoit un champ d'application trop restrictif et une nouvelle procédure qui reste relativement lourde.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements parlementaires sous avis, que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

*

TABLE DES MATIERES

En bref	2
Contexte	2
Résumé	4
Considérations générales	6
Commentaire des articles	14

*

CONTEXTE

Depuis le dépôt du texte initial en mai 2017, il convient de noter que le Projet a fait l'objet d'amendements. Le gouvernement a ainsi déposé des amendements gouvernementaux en date du 9 novembre 2020 qui ont significativement modifié le texte initial. La Chambre de Commerce a émis son avis relatif au projet de loi n°7139, dans sa version initiale, en date du 20 juin 2017⁴ et elle a rendu son avis complémentaire par rapport aux amendements gouvernementaux en date du 13 août 2021⁵. Les amendements parlementaires sous avis constituent dès lors la **2eme série d'amendements** qui est apportée au Projet.

Pour rappel, avec la **1ère série d'amendements**, les auteurs ont en premier lieu supprimé le contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag*⁶ » pour proposer alternativement de compléter le contenu du PAG d'une commune par l'introduction de 2 servitudes d'urbanisme légales. Les amendements gouvernementaux procédaient (1) à la création d'une nouvelle zone de servitude superposée dite « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après « CTV ») et (2) à l'institution d'une nouvelle zone de servitude superposée dite « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après « CTL »). Ainsi, les

⁴ Avis 4844DAA de la Chambre de Commerce du 20 juin 2017.

⁵ Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

⁶ En ce qui concerne le contrat d'aménagement, qui constitue un type de contrat administratif, la version initiale du projet de loi n°7139 prévoyait une obligation de conclusion d'un tel contrat entre la commune et le propriétaire / le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation, mais pour lesquels une modification du PAG de la commune prévoyait la désignation d'une zone destinée à être urbanisée et dédiée prioritairement à l'habitation. Il en était de même pour les fonds sis en zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l'habitation et frappés d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement, pour lesquels une modification du PAG prévoyait une levée de cette interdiction. En outre, le contrat d'aménagement fixait également un délai pour réaliser les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des fonds concernés, le cas échéant par phase de réalisation. Le délai précité ne pouvait pas être inférieur à 3 ans.

amendements gouvernementaux de l'époque ont élargi le champ d'application initial du Projet. En parallèle de la simple obligation de viabilisation des surfaces qui était déjà retenue dans la version initiale du texte, les amendements gouvernementaux ont ajouté une obligation de construction de logements qui est susceptible de s'appliquer sur des terrains viabilisés, donc y compris sur des « *Baulücken*⁷ », c'est-à-dire sur des terrains vacants dans le tissu urbanisé, mais qui sont viabilisés. En second lieu, la **1^{ère} série d'amendements** a proposé des modifications quant à l'étude préparatoire qui, selon la loi modifiée du 19 juillet 2004, doit être réalisée dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un PAG et elle a par ailleurs proposé l'introduction d'une procédure allégée de modification ponctuelle pour un PAG d'une commune.

Pour encadrer l'usage des servitudes CTV et CTL par les communes, la **1^{ère} série d'amendements** a proposé l'ajout d'un « **concept de mise en œuvre** »⁸ en tant que 4^e pilier additionnel de l'**étude préparatoire**⁹ qui doit servir de base à l'élaboration d'un projet de PAG. L'idée était que les communes élaborent un concept de phasage du développement dans le temps des fonds qui sont destinés à être urbanisés, ce également en partie sur base des résultats d'une enquête réalisée auprès de différents propriétaires fonciers. Cette démarche était supposée contribuer à la détermination des **délais de viabilisation** et des **délais de construction** des 2 nouvelles zones de servitudes superposées CTV et CTL par les communes.

Les mêmes amendements gouvernementaux ont aussi défini, d'une part, un certain nombre de cas de figure où les communes seraient obligées de recourir à la désignation des servitudes CTV et CTL dans leur PAG, mais ils prévoyaient également des hypothèses où les communes pourraient désigner ces servitudes précitées de manière facultative. Par ailleurs, il était spécifié que le **délai de viabilisation** défini par une commune à travers une servitude CTV ne peut pas dépasser 12 ans¹⁰ et que le **délai pour la construction** de logements de la servitude CTL ne peut pas dépasser la durée de 4 ans. Finalement, les amendements gouvernementaux prévoyaient des **mécanismes de sanction** sous forme de reclassements urbanistiques en cas de non-respect des délais rattachés aux servitudes CTV et CTL par les propriétaires.

À la suite de la 1^{ère} série d'amendements, le champ d'application, les modalités d'institution et les conditions de désignation des servitudes CTV et CTL dans le PAG peuvent être résumés par le tableau suivant (cf. tableau n°1).

7 Il s'agit de terrains entièrement viabilisés (sans la nécessité de procéder à des travaux supplémentaires de voirie) et qui sont localisés dans une zone destinée à l'habitat, c'est-à-dire dans une zone d'habitation ou dans une zone mixte. Si une commune dispose d'un PAG « mouture 2011 », les *Baulücken* peuvent, en théorie, être mis en construction rapidement par le biais d'une simple autorisation de bâtir, puisque le dépôt d'un PAP « NQ » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG) n'est pas / plus nécessaire.

8 Le « concept de mise en œuvre » a été défini dans le cadre du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général. La Chambre de Commerce a été saisie pour avis pour ce projet de règlement grand-ducal en date du 21 juillet 2021. (Lien vers le dossier sur le site de la Chambre de Commerce).

9 Pour rappel, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit à l'heure actuelle 3 piliers pour ladite étude préparatoire : (1) une analyse de la situation existante (2) un concept de développement (3) des schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un PAP NQ.

10 Exceptionnellement, il était prévu que le PAG puisse arrêter un délai supérieur à 12 ans lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations imposant des contraintes supplémentaires.

Tableau n°1 : Champs d'application et modalités d'institution des servitudes CTV et CTL

<i>Servitude « créneau temporaire de viabilisation (CTV) »</i>	<i>Servitude « créneau temporaire de construction de logements (CTL) »</i>
<i>Fonds concernés par servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1</u> : fonds non dédiés à l'habitation, qui sont reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un PAP NQ par le PAG. • <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un PAP NQ, dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée par le PAG. • <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1</u> : fonds non dédiés à l'habitation, qui sont reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le PAG. • <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée par le PAG. • <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation.
<i>Fonds exemptés d'une servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Fonds et ensembles de fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares. • Fonds qui sont viabilisés. • Fonds pour lesquels la modification du PAG prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire d'aménagement. • Fonds appartenant aux promoteurs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds pour lesquels la modification du PAG prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire d'aménagement. • Fonds appartenant aux promoteurs publics.
<i>Sanctions automatiques en cas de non-respect des délais des servitudes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1 et 2</u> : les fonds retrouvent le classement dont ils disposaient avant la modification / la refonte du PAG ayant institué la servitude CTV. • <u>Facultative</u> : les fonds sont reclassés en zone agricole. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour l'ensemble des cas : les fonds sont reclassés. Suite au reclassement, seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées. Ces constructions sont déclarées d'utilité publique.

Source : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7139 ; Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce.

Les amendements parlementaires sous avis, qui constituent la **2eme série d'amendements**, ont notamment pour objectif d'adapter le Projet tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux, ce suite aux observations du Conseil d'Etat qui a estimé dans son avis que les amendements gouvernementaux se caractérisaient par de nombreuses insécurités juridiques. Les modifications envisagées par les 10 amendements parlementaires sous avis visent donc à doter le texte d'une plus grande sécurité juridique, mais les amendements opèrent également des changements quant au fonctionnement des servitudes CTV et CTL et quant aux mécanismes de sanctions du Projet.

Pour la suite de cet avis, la Chambre de Commerce entend par « Projet amendé » la version la plus actuelle du Projet, telle qu'elle résulte (1) des amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 et (2) des amendements parlementaires sous avis, pour lesquels la Chambre de Commerce a été saisie pour avis le 18 novembre 2022.

*

RESUME

La Chambre de Commerce se réjouit que les auteurs adressent le risque d'une éventuelle obligation pour les autorités communales de devoir indemniser les propriétaires qui subissent des sanctions de reclassement émanant des servitudes CTV et CTL. Elle rappelle qu'une telle **obligation d'indemnisation** serait totalement contreproductive et en rupture par rapport aux objectifs visés par le Projet amendé.

Concernant la **réduction du créneau temporaire de viabilisation** maximal de 12 à 6 ans de la servitude CTV, elle rappelle qu'elle est ouverte à une baisse du délai maximal, mais elle s'étonne que les autorités aient opté pour une réduction si forte. Elle plaide pour un créneau maximal plus pragmatique de 8 ou 10 ans.

Elle estime que **l'instrument des servitudes** CTV et CTL est, à lui seul, insuffisant pour lutter contre certains comportements de rétention foncière et que les servitudes pourront seulement avoir des impacts bénéfiques à condition que les communes utilisent activement les possibilités que leur offre le Projet amendé. Elle invite les communes à recourir à un usage conséquent, mais pragmatique, des outils.

Pour l'hypothèse de la désignation facultative d'une servitude CTL, la Chambre de Commerce constate que les amendements parlementaires ne spécifient pas le **mécanisme de sanction** applicable. Elle invite les autorités à compléter le Projet amendé sur ce point.

Elle se demande si les sanctions de reclassement seront par leur nature vraiment en mesure de générer de façon crédible **l'effet dissuasif** désiré pour agir efficacement contre certains comportements de rétention foncière dans l'ensemble des cas de figure.

Elle se pose certaines questions pratiques quant à **l'interaction entre les sanctions des servitudes et le futur impôt à la mobilisation des terrains (IMOB)**. Elle souligne que les sanctions des servitudes ne doivent pas empêcher que le caractère progressif de l'IMOB puisse pleinement jouer.

Finalement, la Chambre de Commerce insiste pour que l'institution d'obligations légales pesant sur les propriétaires via les servitudes CTV et CTL soit, en parallèle, accompagnée par des **efforts complémentaires des autorités**. Ainsi, il importe notamment de continuer à agir sur le plan de la simplification administrative pour accélérer des projets de construction. La Chambre de Commerce invite aussi les pouvoirs publics à déployer des efforts additionnels pour favoriser la mise en construction des surfaces dédiées prioritairement à l'habitation dont ils sont propriétaires.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements parlementaires sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Appréciation des amendements parlementaires :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	0

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant la suppression du concept de mise en œuvre et de l'enquête à mener auprès des propriétaires fonciers (Amendement 1)

Avec le 1^{er} amendement parlementaire, les auteurs procèdent à la suppression de l'article 1^{er} du Projet tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020. Cette disposition avait introduit la notion de « **concept de mise en œuvre** » en tant que 4^e pilier additionnel de l'étude préparatoire du projet de PAG. Le concept de mise en œuvre prévoyait également que les communes seraient amenées à effectuer une **enquête** auprès de différents propriétaires fonciers en vue de convenir d'un phasage réaliste du développement des surfaces du PAG.

Les auteurs avancent que cette suppression se justifie en premier lieu par le fait que le Conseil d'Etat s'est, dans son avis n° 52.221 du 22 février 2022, formellement opposé au principe que les résultats d'une enquête réalisée auprès des propriétaires de fonds pourraient contribuer en partie à la détermination des **délais de viabilisation** et des **délais de construction** qui sont définis par les communes. D'après le Conseil d'Etat, des critères subjectifs et intentions personnelles ne peuvent en effet pas valablement servir à titre de justes motifs légaux à la base du contenu de l'acte administratif que constitue le PAG d'une commune.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat avait également attiré l'attention sur le fait que la notion de « **concept de mise en œuvre** » était déjà bel et bien employée dans un contexte différent au sein du texte du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général, ce qui serait source d'insécurité juridiques. La Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait aussi relevé ce manque de clarté induit par la double application de cette même notion au sein des dispositions dans son avis 5865RMX¹¹ du 18 mars 2022. Elle ne peut donc qu'approuver la suppression de l'article 1^{er} du Projet tel qu'il résulte des amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020.

Concernant l'adaptation des servitudes CTV / CTL et l'ajustement des mécanismes de sanctions (Amendement 3)

L'amendement 3 modifie le nouvel article 2 du Projet amendé. Cet article 2 vise à ajouter, à la suite de l'article 9 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, les nouveaux articles 9bis, 9ter, 9quater, 9quinquies, 9sexies, 9septies et 9octies. Ces articles, dont les dispositions sont adaptées suite à l'avis du Conseil d'Etat du 22 février 2022, se rapportent tous à l'encadrement juridique des modalités d'application et aux conditions de désignation des servitudes CTV et CTL par le PAG¹² (cf. tableau n°2).

11 Avis 5865RMX de la Chambre de Commerce du 18 mars 2022.

12 D'après l'article 9bis, « [L]e PAG désigne, conformément aux articles 9ter et 9quater, des servitudes comportant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements. Ces servitudes ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps. ».

Tableau n°2 : Champs d'application et modalités d'institution des servitudes CTV et CTL suite aux amendements parlementaires

Servitude « créneau temporaire de viabilisation (CTV) »	Servitude « créneau temporaire de construction de logements (CTL) »
<i>Fonds concernés par servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1</u> : fonds classé en zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte, qui est reclassé en zone d'habitation ou zone mixte soumise à l'élaboration d'un PAP NQ. • <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte, soumis à l'élaboration d'un PAP NQ, pour lequel la zone d'aménagement différé est levée par le PAG. • <u>Facultatif</u> : <i>tous les autres fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ, si l'urbanisation de ces fonds contribue soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1</u> : fonds classé en zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte, qui est reclassé en zone d'habitation ou zone mixte. • <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte pour lequel la zone d'aménagement différé est levée par le PAG. • <u>Facultatif</u> : <i>tous les autres fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte. Pour pouvoir être couverts d'une servitude CTL, soit les fonds font l'objet d'une servitude CTV, soit leur urbanisation contribue à une densification du tissu urbain ou rural existant.</i>
<i>Fonds exemptés d'une servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fonds et ensembles de fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares.</i> • Fonds qui sont viabilisés. • Fonds pour lesquels la modification du PAG prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé. • Fonds appartenant aux promoteurs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds pour lesquels la modification du PAG prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé. • Fonds appartenant aux promoteurs publics.
<i>Sanctions automatiques en cas de non-respect des délais des servitudes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1 et 2</u> : le fonds retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol dont il disposait avant la modification / la refonte du PAG ayant institué la servitude CTV. • <u>Facultative</u> : <i>le fonds est couvert d'une zone d'aménagement différé et le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le PAG sont maintenus.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 1 et 2</u> : <i>le fonds est couvert d'une zone d'aménagement différé et le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le PAG sont maintenus.</i> • <u>Facultative</u> : <i>non renseigné.</i>

Source : Amendements parlementaires au projet de loi n°7139.

Note : Les modifications suite aux amendements parlementaires sont affichées en italique ou sont barrées

Suite aux amendements parlementaires, le Projet amendé définit toujours, *d'une part*, un certain nombre de cas de figure où les servitudes CTV et CTL seront **obligatoirement** désignées dans le PAG à l'occasion d'une refonte ou d'une modification de ce dernier. *D'autre part*, le Projet amendé continue également à prévoir que les communes pourront désigner ces servitudes de manière **facultative**, mais la Chambre de Commerce observe que les amendements parlementaires apportent certaines nouveautés sur ce point. Le Projet amendé arrête ainsi maintenant certains **critères¹³ pour la désignation facultative** des servitudes, l'objectif des auteurs étant d'éviter un pouvoir discrétionnaire de la commune et une ingérence arbitraire dans le droit de propriété des propriétaires fonciers. Un autre changement concerne ensuite les **délais des servitudes CTV** : le créneau temporaire de viabilisation maximal qui peut être institué par une commune est ainsi réduit de 12 à 6 ans, tandis que le créneau temporaire maximal qui peut être désigné via la servitude CTL pour la construction de logements reste lui toujours fixé à 4 ans.

13 Pour qu'un fonds puisse être couvert facultativement d'une servitude CTV, il faut ainsi que « l'urbanisation de ces fonds contribue soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant ». Pour pouvoir être couvert facultativement d'une servitude CTL, « soit les fonds font l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, soit leur urbanisation contribue à une densification du tissu urbain ou rural existant. ».

La Chambre de Commerce note de plus que les **mécanismes de sanction** rattachés aux servitudes ont aussi connu des ajustements. En ce qui concerne la **désignation facultative de la servitude CTV**, la version antérieure du Projet suite aux amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 disposait encore que le non-respect des délais serait de nature à provoquer un reclassement en zone agricole. Maintenant, le Projet amendé arrête que les fonds ne seront pas reclassés, mais qu'ils seront couverts d'une zone superposée dite « zone d'aménagement différé (ZAD)¹⁴ » qui établit une interdiction temporaire d'aménagement pour ces terrains. S'agissant de la **servitude CTL**, le mécanisme de sanction est également ajusté. Si la version antérieure du Projet suite aux amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 prévoyait en tant que sanction un reclassement des fonds en vue de les réserver à l'accueil de constructions d'utilité publique qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, les amendements parlementaires arrêtent maintenant, en cas de **désignation obligatoire d'une servitude CTL**, un mécanisme de sanction où les fonds seront aussi couverts d'une zone superposée dite « zone d'aménagement différé (ZAD) ». Pour l'hypothèse de la **désignation facultative d'une servitude CTL**, la Chambre de Commerce constate cependant avec étonnement que les amendements parlementaires ne spécifient pas¹⁵ le mécanisme de sanction applicable et elle invite vivement les autorités à compléter le Projet amendé sur ce point.

Pour rappel, dans son avis complémentaire du 13 août 2021¹⁶ par rapport à la version antérieure du Projet suite à la première série d'amendements gouvernementaux, la Chambre de Commerce a, entre autres, soulevé les points suivants :

- Elle accueillait favorablement l'introduction des servitudes CTV / CTL et l'objectif de l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir qui est poursuivi à travers ces dispositifs.
- Elle regrettait que les servitudes CTV et CTL seront *a priori* seulement en mesure de produire des effets avec un certain décalage. Ceci est notamment dû au fait que (1) les servitudes pourront seulement être introduites à l'occasion d'une refonte d'un PAG par une commune et (2) parce que le délai maximum pour la viabilisation des surfaces (12 ans) paraissait relativement long dans la version antérieure suite aux amendements gouvernementaux.
- Elle se demandait si le régime des servitudes CTV / CTL, avec les mécanismes de sanction afférents, s'inscrit dans la sécurité juridique nécessaire et si les sanctions de reclassement ne peuvent pas donner lieu à des indemnisations au profit des propriétaires concernés.
- Elle estimait que l'instrument des servitudes était, à lui seul, insuffisant pour atteindre entièrement les ambitions en matière d'accroissement futur de l'offre de terrains à bâtir et que les servitudes pourront seulement être efficaces à condition que les communes en fassent un usage conséquent.

Suite aux amendements parlementaires sous avis, la Chambre de Commerce se réjouit que les auteurs adressent le risque d'une éventuelle obligation pour les autorités communales de devoir indemniser les propriétaires qui subissent des sanctions de reclassement. Elle rappelle qu'une telle **obligation d'indemnisation** serait / aurait été totalement contreproductive et en rupture par rapport aux objectifs visés par le Projet amendé. Pour résoudre cette difficulté, les amendements parlementaires envisagent un changement de paradigme quant au fonctionnement du PAG. Ainsi, il est prévu que tout reclassement initial et favorable d'un terrain en zone constructible dans un PAG soit seulement un acquis temporaire et conditionnel, car il s'agirait d'un droit limité dans le temps. La jouissance complète à durée indéterminée de ce droit serait assujettie à la condition du respect et de l'exécution des obligations qui découlent des servitudes CTV et CTL. La Chambre de Commerce salue ces efforts des autorités et elle ne peut qu'espérer que cette nouvelle approche permettra de répondre aux problèmes de sécurité juridique soulevés par le Conseil d'Etat.

14 D'après l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, « [L]es zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme. La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général. ».

15 En effet, le paragraphe (4) de l'article 9quater, qui spécifie les mécanismes de sanction pour les fonds couverts d'une servitude CTL, précise seulement la sanction pour les fonds visés au paragraphe (1) qui sont obligatoirement couverts d'une servitude CTL, mais le paragraphe (4) omet de préciser la sanction pour les fonds visés au paragraphe (2) de l'article 9quater qui sont couverts à titre facultatif d'une servitude CTL.

16 Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021

En ce qui concerne la réduction du **créneau temporaire de viabilisation maximal** de 12 à 6 ans de la **servitude CTV**, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle est ouverte à une baisse du délai maximal, mais elle s'étonne cependant que les autorités aient opté pour une réduction si forte. Elle rappelle que des travaux de voirie et d'équipements publics constituent vraiment des travaux d'envergure, d'ailleurs souvent réalisés par des prestataires différents. Il en découle à ses yeux un vrai risque qu'un délai maximal de 6 ans pourrait être fréquemment dépassé pour de nombreux projets. La Chambre de Commerce attire par ailleurs l'attention des auteurs sur le fait que le projet de loi n°8082, qui envisage l'introduction d'un impôt à la mobilisation de terrains (ci-après « IMOB »), prévoit qu'un fonds non viabilisé sera seulement soumis à l'IMOB si la durée d'inscription du fonds au futur « registre national des fonds non construits » dépasse 8 années. Dans une optique d'harmonisation, elle préconise dès lors de fixer un **créneau temporaire de viabilisation maximal** de base de 8 ou de 10 années, tout en étant consciente du fait que le Projet amendé offre déjà la possibilité de déroger au créneau maximal si des terrains concernés par une servitude CTV sont également régis par d'autres législations imposant des contraintes supplémentaires.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, un **créneau temporaire de viabilisation maximal** de base de 8 ou de 10 années serait un bon compromis. D'une part, il s'agirait d'un créneau maximal plus pragmatique et qui offrirait plus de flexibilité aux communes et à l'ensemble des parties prenantes. D'autre part, il permettrait toujours d'éviter que certaines communes accordent des créneaux maximaux excessivement longs à des propriétaires en raison d'une attitude trop réticente des élus locaux. Suivant le Projet amendé, les communes disposeraient par ailleurs toujours de la faculté de définir un créneau temporaire de viabilisation dont la durée est inférieure au délai maximal autorisé.

La Chambre de Commerce rappelle néanmoins qu'elle estime que l'instrument des servitudes CTV et CTL est à lui seul insuffisant pour lutter contre certains comportements de rétention foncière et que les servitudes pourront seulement avoir des impacts bénéfiques à condition que les communes utilisent activement les possibilités que leur offre le Projet amendé. Cette utilisation par les communes va bien au-delà de la simple définition des créneaux des servitudes, car le Projet amendé offre le droit aux communes de désigner aussi facultativement des servitudes. À noter par ailleurs que les communes disposeront aussi de la possibilité de modifier / proroger les délais des servitudes, suivant l'article 9septies¹⁷ qui serait introduit dans la loi modifiée du 19 juillet 2004. Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'efficacité de la présente réforme dépendra aussi du comportement des communes et dans quelle mesure certaines d'entre elles vont renoncer à l'utilisation des servitudes en raison de considérations politiques à l'échelle locale. La Chambre de Commerce invite le niveau communal, en cas d'adoption du texte dans sa forme actuelle, à recourir à un usage conséquent, mais toutefois pragmatique, des instruments et ce dans l'optique du respect de l'intérêt général.

Finalement, la Chambre de Commerce insiste pour que **l'institution d'obligations légales** pesant sur les propriétaires via les servitudes CTV et CTL soit, en parallèle, accompagnée par des efforts complémentaires des autorités dans d'autres domaines.

Tout d'abord, il importe de continuer à agir sur le plan de la **simplification administrative**. Si des efforts ont été entrepris, il n'en reste pas moins que de nombreux particuliers et entreprises éprouvent toujours des difficultés à se retrouver dans l'ensemble des démarches administratives et des procédures environnementales et d'urbanisme, une lourdeur procédurale qui induit souvent des décalages de projets de construction. La Chambre de Commerce ajoute que la poursuite des efforts de simplification du cadre procédural devrait se concentrer sur les PAP et les surfaces qui sont réglementairement assignées à l'accueil de constructions.

De plus, la Chambre de Commerce prend acte du fait que les terrains appartenant à l'Etat / aux (syndicats de) communes / aux promoteurs publics seront exemptés des servitudes CTV et CTL. Si elle ne s'oppose pas à cette exemption, elle invite néanmoins fortement les pouvoirs publics à déployer aussi des efforts additionnels pour favoriser la mise en construction des surfaces dédiées prioritairement à l'habitation dont ils sont propriétaires. La réponse à une récente question parlementaire¹⁸ a en effet mis en exergue que la main publique¹⁹ détenait en 2022 environ 14,5% (621 hectares) du total (4.294

¹⁷ La Chambre de Commerce renvoie aux commentaires des articles, où elle revient plus exhaustivement sur cet article 9septies.

¹⁸ Question Parlementaire n°8144 – Terrains constructibles appartenant à l'État

¹⁹ À savoir l'Etat, les communes et les syndicats de communes, les promoteurs publics et les sociétés de développement à participation étatique ou communale.

hectares) du potentiel foncier en zone résidentielle qui est disponible pour l'habitat, une **réserve foncière publique** dont l'ampleur a augmenté au cours des dernières 10 années. En revanche, seulement 144 hectares parmi les 621 hectares seraient couverts par des PAP dûment approuvés. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ceci démontre que des efforts supplémentaires s'imposent au niveau des pouvoirs publics qui doivent également prendre leurs responsabilités et accélérer autant que possible la construction de logements.

Concernant l'efficacité réelle des servitudes et des sanctions

Via l'établissement des servitudes CTV / CTL et des mécanismes de sanction afférents qui seraient instaurés par le Projet amendé, les autorités poursuivent principalement l'objectif de favoriser la mobilisation et la viabilisation de terrains destinés à accueillir des logements pour augmenter l'offre de terrains à bâtir sur le marché et accélérer la création de logements. L'ambition est donc de créer un **effet dissuasif** pour désinciter certains propriétaires à pratiquer, le cas échéant, de la rétention foncière.

Or, au-delà de la question qui consiste à savoir si les communes vont effectivement utiliser de façon conséquente les servitudes, la Chambre de Commerce se pose aussi plus fondamentalement la question si les sanctions de reclassement seront par leur nature vraiment en mesure de générer cet effet dissuasif désiré pour agir efficacement contre certains comportements de rétention foncière.

Si un propriétaire d'un fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte ne respecte pas les obligations lui incombant en raison des servitudes CTV / CTL, les sanctions de reclassement du Projet amendé prévoient (1) soit que ce fonds retrouve son mode et degré d'utilisation du sol dont il disposait avant le reclassement favorable en zone constructible, (2) soit que ce fonds soit couvert d'une zone d'aménagement différé (ZAD) et donc soumis à une interdiction temporaire de construction et d'aménagement pendant une certaine durée. Par ailleurs, suivant l'article 9octies paragraphe (2), le classement résultant de la sanction resterait figé pendant 6 ans et il ne pourrait pas être modifié par la commune. Les auteurs du Projet amendé avancent que ces sanctions auraient pour effet d'engendrer la caducité du reclassement généralement favorable au propriétaire, donnant ainsi lieu à un effet dissuasif.

Or, comme dans son avis complémentaire du 13 août 2021²⁰, la Chambre de Commerce estime que **l'efficacité de cet effet dissuasif** doit être nuancée.

Malgré la sanction et le gel du classement pendant au moins 6 ans, il est en effet très bien possible que des fonds frappés d'une telle sanction vont à nouveau être reclassés en zone d'habitation ou en zone mixte 6 années plus tard à l'occasion d'une refonte / d'une modification du PAG. Ceci est par ailleurs d'autant plus probable dans le cas où une commune ne dispose pas de beaucoup de réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou à long terme. La Chambre de Commerce estime donc que certains propriétaires pourraient décider de subir volontairement les sanctions de reclassement, car ils désirent pratiquer de la rétention foncière sur un horizon de très long terme et parce qu'ils sont conscients qu'une commune avec des réserves foncières restreintes ne pourra, tôt ou tard, pas renoncer à des surfaces supplémentaires.

Un tel scénario de réserves foncières limitées peut donc aussi avoir indirectement pour corollaire de rendre la **sanction et l'effet dissuasif moins crédibles** face à des propriétaires qui, le cas échéant, spéculent sur un horizon de long terme. La Chambre de Commerce ajoute que la crédibilité de l'effet dissuasif semble aussi à présent être défavorisée par le fait que les mécanismes de sanction ont été quelque peu assouplis avec les amendements parlementaires. Pour le cas de la **désignation facultative** d'une servitude CTV et l'hypothèse de la **couverture obligatoire** d'un fonds par une servitude CTL, le Projet amendé prévoit maintenant comme sanction que le fonds sera couvert par une zone superposée dite « zone d'aménagement différée²¹ (ZAD) ». Si la Chambre de Commerce est, d'une part, consciente que cela constitue une sanction, notamment puisqu'une zone d'aménagement différée (ZAD) couvre

²⁰ Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

²¹ D'après l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, « [l]es zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme. La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général ».

les fonds d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement, elle rappelle cependant, d'autre part, que les fonds couverts d'une telle zone constituent aussi dans les faits une réserve foncière de la commune. Si une commune est confrontée à une pénurie de surfaces dédiées à l'urbanisation, c'est en règle générale le recours à la réserve foncière qui est privilégiée. Ainsi, des propriétaires de fonds qui sont couverts d'une zone d'aménagement différée (ZAD) sont dans la plupart des cas assurés de pouvoir construire leurs fonds à moyen terme, en dépit du mécanisme de sanction.

La Chambre de Commerce reste donc dubitative sur l'effet dissuasif des servitudes et des sanctions.

Concernant l'interaction des servitudes et des sanctions avec le futur impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)

Dans son avis complémentaire du 13 août 2021²² par rapport à la 1^{ère} série d'amendements gouvernementaux qui a été apportée au projet de loi n°7139, la Chambre de Commerce regrettait que les auteurs n'aient pas présenté le rôle des servitudes CTV / CTL dans le contexte de la stratégie d'ensemble du Gouvernement en matière de mobilisation des surfaces foncières destinées à l'habitat. Un autre regret portait par ailleurs sur le fait que la future interaction entre l'instrument des servitudes CTV / CTL et d'autres instruments pour la mobilisation de terrains ne faisait pas l'objet d'explications de la part des auteurs.

La Chambre de Commerce reconnaît que les autorités ont apporté certaines précisions depuis, notamment dans le cadre du dépôt du projet de loi n°8082²³ relatif à la réforme de l'impôt foncier en octobre 2022. La documentation jointe au projet de loi n°8082 contient ainsi certaines informations par rapport à l'interaction entre le futur IMOB et les servitudes CTV / CTL ainsi que les mécanismes de sanction afférents. Or, malgré ces renseignements, la Chambre de Commerce estime que certaines questions persistent et qu'il n'est toujours pas encore clair comment les 2 outils s'articuleront ensemble.

Pour rappel, le projet de loi n°8082 relatif à la réforme de l'impôt foncier prévoit la création d'un **registre national des fonds non construits**²⁴. Ce dernier constitue la base du futur IMOB et il arrêtera les objets imposables qui seront soumis à l'IMOB. Le registre aura pour vocation de dresser un inventaire de tous les terrains disponibles à la construction en vertu des PAG et le registre fera une distinction entre (1) les fonds viabilisés, immédiatement constructibles, et (2) les fonds non viabilisés, nécessitant la réalisation de travaux de voirie, d'équipements publics et collectifs préalables. Le projet de loi n°8082 arrête 2 taux d'imposition nationaux différents pour l'IMOB, l'un pour les fonds viabilisés et l'autre pour les fonds non viabilisés. Pour inciter de plus en plus les propriétaires à mettre en construction leurs fonds, les 2 taux d'imposition nationaux sont progressifs, c'est-à-dire qu'ils augmentent avec le temps **au fur et à mesure que la durée d'inscription (en nombre d'années) d'un fonds non construit** au registre national des fonds non construits s'allonge.

S'agissant de l'interaction entre les sanctions des servitudes et l'IMOB, certaines questions pratiques se posent aux yeux de la Chambre de Commerce. En partant de l'hypothèse de départ qu'un fonds est à la fois (1) soumis à l'IMOB et (2) aussi couvert par une servitude CTV ou CTL, la Chambre de Commerce se demande en particulier comment une sanction de reclassement va affecter le **fonctionnement et le calcul** de l'IMOB.

En effet, si un terrain sis en zone d'habitation ou en zone mixte se retrouve reclassé en zone verte ou bien couvert d'une zone d'aménagement différé (ZAD) à la suite d'une sanction, la Chambre de Commerce estime que le **caractère constructible du terrain** devient dès lors caduc, ce au moins pour une certaine période. Se pose donc la question fondamentale si une telle surface peut alors encore être

²² Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

²³ Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°8082 sur le site de la Chambre des Députés.

²⁴ À ce stade, le projet de loi n°8082 définit un fonds non construit comme étant « *les fonds et les parties ou ensembles de fonds qui peuvent accueillir conformément aux dispositions du plan d'aménagement général et, le cas échéant, du plan d'aménagement particulier, une ou plusieurs constructions destinées entièrement ou partiellement au logement, sans préjudice de la nécessité de procéder à un lotissement ou à un remembrement, et dont l'assiette est définie par l'article 20 du projet de loi* ».

considérée comme²⁵ un « fonds non construit » qui, au sens du projet de loi n°8082, « *peut accueillir une ou plusieurs constructions destinées entièrement ou partiellement au logement* ».

Si un fonds est reclassé en **zone verte** suite à une sanction, est-ce donc à dire que le fonds cessera aussi d'être inscrit au sein du futur registre national des fonds non construits ? Dans l'affirmative, qu'est-ce qui adviendrait alors si ce même fonds intègre à nouveau le périmètre constructible du PAG quelques années plus tard et qu'il se retrouve à nouveau réinscrit au sein dudit registre ? Est-ce que le compteur pour la durée d'inscription recommencerait à 0 ? Ou est-ce que la période d'inscription antérieure serait prise en compte pour la détermination du taux d'imposition de l'IMOB ? La Chambre de Commerce observe que des questions similaires se posent tout autant pour le cas alternatif où une sanction fait en sorte qu'un fonds est couvert d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Pour ce 2e cas, la Chambre de Commerce constate que l'article 20 paragraphe (4) point 1° du projet de loi n°8082 prévoit qu'un fonds non construit sera libéré de l'IMOB, s'il est couvert d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Elle déduit donc qu'il semble en être de même pour un fonds reclassé en zone verte et que l'IMOB ne sera donc pas prélevé sur des fonds qui sont concernés par une sanction « encore en vigueur » qui émane d'une servitude du Projet amendé sous avis.

Pour la Chambre de Commerce, la grande question qui semble subsister est donc de savoir comment la **durée d'inscription d'un fonds au registre national des fonds non construits** sera calculée dans un tel cas de figure. Comment les années durant lesquelles le fonds est concerné par la sanction seront-elles prises en compte ? L'article 32, paragraphe (1) et (2) du projet de loi n°8082 indique pour des durées d'inscription données un taux d'imposition correspondant, ce dernier augmentant progressivement avec la durée. Or, à la lecture de l'article 32, la Chambre de Commerce se demande si les durées d'inscription sont exprimées en termes de « **nombre d'années d'inscription consécutives** », ou s'il est alternativement prévu que plusieurs périodes d'inscription distinctes pourront, le cas échéant, être cumulées pour calculer une sorte de durée d'inscription complète / globale.

La Chambre de Commerce souligne que la question du calcul de la durée d'inscription est cruciale, car la réponse conditionne dans quelle mesure l'instrument des servitudes et celui de l'IMOB pourront jouer un rôle complémentaire et fonctionner efficacement ensemble. Concernant l'IMOB, elle rappelle que l'effet dissuasif, que les autorités souhaitent créer via cet instrument, se fonde entièrement sur l'évolution progressive du taux d'imposition. Pour garantir une cohérence d'ensemble de l'action gouvernementale sur le plan de la mobilisation des surfaces foncières destinées à l'habitat, elle estime donc que les servitudes et les mécanismes de sanction ne doivent pas empêcher que le caractère progressif de l'IMOB puisse pleinement jouer, car ceci serait contreproductif et risquerait d'affaiblir significativement l'effet dissuasif de l'IMOB.

Elle invite donc les autorités à communiquer des précisions supplémentaires et à veiller à ce que les 2 outils s'articulent dans la complémentarité afin que les objectifs visés soient effectivement atteints.

Concernant la définition d'une modification ponctuelle d'un PAG et la procédure de modification allégée afférente (Amendement 2 et Amendement 5)

Avec le 2e et le 5e amendement, les auteurs souhaitent modifier le nouvel article 1^{er} ainsi que l'article 4 du Projet amendé. Ces 2 articles se rapportent à la **possibilité de modifier ponctuellement un PAG**, une option que le Projet amendé envisage de réintroduire à nouveau²⁶ pour soulager les communes et simplifier les démarches administratives. L'amendement 2 envisage d'adapter la **définition d'une modification ponctuelle d'un PAG**, tandis que l'amendement n°5 entend ajuster la **procédure de modification allégée** à suivre si un PAG fait l'objet d'une modification ponctuelle.

²⁵ À ce titre, le commentaire de l'article 20 paragraphe (4) du projet de loi n°8082 dispose par exemple que « [L]e point 1 constitue une conséquence directe de la définition même du fonds non construit. Ainsi, un fonds qui est théoriquement constructible, mais qui est, du moins temporairement, pas disponible à recevoir une construction, **ne constitue pas un fonds non construit tant que perdure l'interdiction de construction**. Il s'agit en particulier des fonds sis en zone d'aménagement différé ainsi que des fonds qui se voient imposés des servitudes urbanistiques superposées à la zone de base, tels que par exemple une servitude d'intégration paysagère, une servitude protégeant un biotope, ou une servitude de protection du patrimoine bâti, qui rendent, le cas échéant, toute construction à cet endroit impossible. ».

²⁶ Une telle procédure de modification ponctuelle d'un PAG était déjà prévue par le passé au sein de la loi modifiée du 19 juillet 2004, mais cette procédure allégée a été abrogée par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle soutient l'idée d'une réintroduction d'une procédure d'adoption allégée pour un PAG, notamment puisqu'il s'agit d'une demande en matière de simplification administrative qui a déjà été conjointement exprimée par différentes parties prenantes au cours des dernières années.

Elle constate cependant que l'amendement 2 opère seulement des modifications de moindre envergure au niveau de la définition d'une **modification ponctuelle d'un PAG**. Ainsi, le nouvel article 1^{er} du Projet amendé prévoit toujours que « *[n]e sont pas considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet de modifier la délimitation de la zone verte, telle que prévue à l'article 5 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles²⁷, ainsi que celles qui ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol, et qui sont susceptibles de contrevenir aux objectifs énoncés à l'article 2 et à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi* ». Ainsi, il resterait donc que la procédure de modification allégée d'un PAG ne pourrait être utilisée ni en cas de modification de la délimitation d'une zone verte, ni en cas de modification dite « substantielle » du mode et du degré d'utilisation du sol. Or, la Chambre de Commerce donne à considérer que quasiment chaque modification / refonte d'un PAG affecte, par définition, le mode et le degré d'utilisation du sol des surfaces.

Elle rappelle donc sa position exprimée dans son premier avis complémentaire²⁸ émis, où elle regrettait que le Projet résultant des amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 prévoyait un **champ d'application très restrictif** pour l'utilisation de la procédure de modification allégée. Suite aux amendements parlementaires, elle estime donc que le champ d'application prévu limite toujours le potentiel en termes de simplification administrative qu'offre la réintroduction d'une procédure de modification allégée.

En ce qui concerne les **types de modifications** qui sont d'office exclus de la définition d'une modification ponctuelle, la Chambre de Commerce estime que certaines exclusions paraissent incohérentes, comme, par exemple, l'exclusion systématique des modifications qui peuvent avoir pour objet de revoir la délimitation d'une zone verte. À cet égard, elle donne en effet à considérer qu'une procédure de modification ponctuelle existe également pour les plans directeurs sectoriels, et que le Gouvernement a récemment eu recours²⁹ à une telle procédure allégée pour réduire très légèrement l'étendue des zones du plan directeur sectoriel « paysages ». Les zones superposées de ce plan directeur ont pour but de préserver les réseaux écologiques fonctionnels et les espaces libres de construction pour garantir une protection des ressources naturelles et de la biodiversité. Or, la réduction des délimitations dans ce cas-ci se justifiait selon les autorités par certaines erreurs matérielles de nature cartographique survenues au niveau de la partie graphique du plan. En conséquence et par analogie, la Chambre de Commerce ne comprends donc pas pourquoi le Projet amendé semble maintenant exclure d'office une telle possibilité pour les communes qui voudraient, le cas échéant, aussi redresser des erreurs matérielles qui concernent la délimitation d'une zone verte du PAG.

A ceci s'ajoute par ailleurs que la **procédure de modification allégée prévue** se caractérise elle-même toujours par des lourdeurs administratives excessives. La Chambre de Commerce ne peut que s'étonner de la complexité et de la longueur de la procédure allégée³⁰, compte tenu du champ d'application restrictif qui est visé. Il s'agit là par ailleurs d'un regret qu'elle avait déjà formulée dans son premier avis complémentaire émis³¹, mais elle remarque que l'amendement 5 procède uniquement à des petites modifications, en supprimant simplement la réunion d'information avec la population.

27 Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles (Mémorial A – N°771 du 5 septembre 2018).

28 Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

29 Règlement grand-ducal du 25 mai 2023 rendant obligatoire une modification ponctuelle du plan directeur sectoriel « paysages » rendu obligatoire par le règlement grand-ducal du 10 février 2021 (Mémorial A – N°304 du 15 juin 2023).

30 S'il est à saluer qu'une saisine pour avis de la commission d'aménagement n'est pas prévue dans le cadre de la procédure allégée, la Chambre de Commerce s'interroge néanmoins pourquoi le paragraphe (1) du nouvel article 18bis prévoit toujours que les communes seront tout de même tenues d'établir une étude préparatoire et, le cas échéant, un rapport sur les incidences environnementales pour le projet de modification ponctuelle du PAG.

31 Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

Afin de favoriser pleinement l'impact positif potentiel en termes de simplification administrative qu'offre la réintroduction de la **possibilité de modifier ponctuellement un PAG**, la Chambre de Commerce recommande donc aux autorités d'envisager des ajustements plus ambitieux du texte.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 9septies que le Projet amendé propose d'insérer au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004

L'article 9septies, qui serait introduit au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 par le Projet amendé, entend arrêter les conditions légales **de suspension et de prorogation** des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Pour rappel, les articles 9ter et 9quater, que le Projet amendé propose également d'insérer, disposent que le créneau temporaire de viabilisation maximal qui peut être institué par une commune est de 6 ans, tandis que le créneau temporaire maximal qui peut être désigné via la servitude CTL pour la construction de logements est fixé à 4 ans. Les 2 articles précités prévoient chacun une **possibilité de dérogation** en cas de présence d'importantes contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et du patrimoine, et de risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

En sus de cette possibilité de dérogation, l'article 9septies (2) prévoit en deuxième lieu que les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements pourraient être modifiés par les communes via une modification du PAG.

En troisième lieu, l'article 9septies (3) prévoit aussi, par dérogation aux articles 9ter paragraphe (3) et 9quater paragraphe (3), que les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements peuvent faire l'objet d'une **prorogation unique** n'excédant pas 2 années par le biais d'une modification du PAG.

La Chambre de Commerce déplore que les autorités ne fournissent pas d'explications claires quant à l'interaction entre les différentes possibilités de modification des créneaux temporaires, ce qui rend une appréciation des dispositifs des servitudes très difficile.

S'agissant de la possibilité de dérogation des articles 9ter et 9quater, par exemple, la Chambre de Commerce se demande si cette possibilité est limitée d'une certaine manière. Pour un fonds donné, est-ce que les communes pourront faire valoir cette dérogation une seule fois, ou bien plusieurs fois ?

La Chambre de Commerce comprend difficilement la différence entre les différentes possibilités de modification des créneaux temporaires, c'est-à-dire la différence concrète entre le paragraphe (2) et le paragraphe (3) de l'article 9septies. Lorsqu'une commune souhaite procéder à une modification des délais des servitudes, quel paragraphe serait alors concrètement applicable ? Et quelles conditions imposent le recours à l'une ou l'autre procédure ? Le Projet amendé est loin d'être clair sur ce point.

Si l'article 9septies (3) a d'une part le mérite de préciser une durée de prorogation maximale, la Chambre de Commerce donne à considérer que l'article 9septies (2) est d'autre part extrêmement vague.

Elle s'interroge donc à quoi une modification des délais des créneaux temporaires pourra concrètement correspondre dans le cadre de l'article 9septies (2). Est-ce que les administrations communales auront « carte blanche » et pourront librement définir des nouvelles dates butoirs ? Est-ce qu'elles disposeront de la faculté de rallonger les échéances en renouvelant complètement les délais et les dates d'écoulement initialement rattachées aux servitudes ? Ou est-ce qu'elles seront seulement autorisées à modifier / rallonger les délais, mais en respectant les indications des articles 9ter et 9quater selon lesquelles les délais de viabilisation et de construction de logements, une fois que des fonds sont couverts par une servitude CTV / servitude CTL, pourront être au maximum de 6 ans et de 4 ans au total respectivement ?

La Chambre de Commerce donne à considérer que ce **manque de clarté** est non seulement source d'insécurité juridique, mais a également pour conséquence qu'il est très difficile d'apprécier la **marge de manœuvre** dont disposeront les communes en lien avec la modification des délais des servitudes. Or, l'appréciation de cette marge de manœuvre est importante. En effet, si les communes disposent d'une marge de manœuvre trop importante, cela augmente le risque que certaines d'entre elles allongent

délibérément les dates butoirs des servitudes pour éviter un usage contraignant de l'instrument, notamment en raison de considération politiques à l'échelle locale.

Concernant l'article 9quater que le Projet amendé propose d'insérer au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004

L'article 9quater, que le Projet amendé propose d'insérer au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004, définit les modalités d'application de la zone de servitude CTL. En ce qui concerne le créneau temporaire de construction de logements qui peut être défini, le Projet amendé distingue 2 situations. En cas de présence de **fonds viabilisés**, la date butoir instituée par la servitude CTL ne peut pas générer un créneau temporaire de construction de logements qui dépasse 4 années à compter de la décision du conseil communal. En second lieu, lorsque la servitude CTL couvre des **fonds non viabilisés** soumis à l'élaboration d'un PAP « NQ », le créneau pour la construction de logements ne peut pas dépasser le créneau temporaire de viabilisation de plus de 4 ans.

Dans le 2eme cas de figure, la Chambre de Commerce donne à considérer, comme dans son premier avis complémentaire du 13 août 2021³², que le **point de départ du délai pour la construction de logements** – qui en l'occurrence se situerait à **l'échéance du délai de viabilisation** d'après le projet sous avis – pourrait éventuellement poser des problèmes à un promoteur qui serait seulement en mesure de pouvoir entamer significativement les travaux de viabilisation peu avant l'écoulement du délai de viabilisation. Dans un tel cas de figure, elle craint par conséquent que le délai théorique accordé au promoteur pour la construction de logements, qui peut aussi être inférieur à 4 ans, pourrait se voir significativement réduit.

Dans une optique de sécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes, la Chambre de Commerce se demande donc à nouveau s'il ne serait pas plus judicieux de retenir **le mois d'achèvement des travaux de viabilisation** comme seuil de commencement pour le créneau temporaire de construction de logements, plutôt que la fin du délai de viabilisation accordé par la servitude CTV.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements parlementaires sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

³² Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

