

N° 7139⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(13.8.2021)

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 gouvernementaux sous avis – vise à réformer le 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 pour but principal de proposer au niveau communal un ensemble de mesures d'exécution³ praticables et opérationnelles, le projet de loi n°7139 propose ainsi, d'une part, une suppression, respectivement une modification, de certaines mesures d'exécution existantes qui se sont avérées peu efficaces et praticables dans le passé. Il vise également, d'autre part, à doter les communes de nouveaux outils afin d'améliorer l'exécution et d'accélérer la concrétisation des plans d'aménagement. L'objectif ultime du projet de loi n°7139 est ainsi de mobiliser et de viabiliser plus rapidement des terrains destinés à accueillir des logements, ceci afin d'augmenter l'offre de terrains à bâtir et le rythme de création de logements pour ainsi agir, dans la mesure du possible, contre le phénomène des hausses conséquentes des prix du foncier et des logements au Grand-Duché.

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.

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.

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

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement la présente initiative du Gouvernement qui répond sur le fond à deux enjeux majeurs en matière d'augmentation de l'offre de terrains à bâtir. À l'occasion d'une extension du périmètre d'agglomération d'un PAG, les communes disposeront ainsi de la servitude « créneau temporaire de viabilisation (CTV) » pour ordonner la viabilisation de nouvelles surfaces qui sont destinées à accueillir de logements futurs. Avec la servitude « créneau temporaire de construction de logements (CTL) », les communes disposeront de plus d'un instrument additionnel pour favoriser la mobilisation de surfaces qui sont d'ores et déjà classées en zone dédiée à l'habitation, y compris des *Baulücken*.
- Etant donné que les servitudes CTV et CTL s'appliqueront seulement à tous les projets de PAG qui seront soumis au conseil communal à partir du 1^{er} janvier 2022, la Chambre de Commerce estime qu'un point faible du projet semble résider dans le fait qu'il paraît que les servitudes pourront seulement s'appliquer avec un certain décalage. À ce stade, elle estime en effet qu'il est improbable que beaucoup de communes se lanceront dans une nouvelle refonte supplémentaire de leur PAG à brève échéance. Ce décalage semble d'autant plus déplorable que les délais maxima pour la viabilisation des surfaces (12 ans) et la construction des logements (4 ans) indiquent déjà que les servitudes CTV et CTL pourront seulement produire des effets sur le moyen terme, voire le long terme.
- Si la Chambre de Commerce considère que les servitudes précitées, à elles seules, paraissent insuffisantes pour atteindre les ambitions en matière de mobilisation du foncier qui sont nécessaires aujourd'hui et qu'elles pourront seulement être efficaces à condition que les communes en fassent un usage conséquent, elle s'interroge de surcroît si le régime des servitudes CTV et CTL s'inscrit dans la sécurité juridique nécessaire. Dans le cadre des sanctions de reclassement, où le régime prévoit que des fonds constructibles pourraient être reclassés en zone verte, elle s'interroge quant à l'indemnisation du propriétaire dans le contexte de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.
- Finalement, si la Chambre de Commerce est favorable à une réintroduction d'une procédure de modification ponctuelle pour un PAG, elle estime cependant que le champ d'application de cette procédure paraît trop limité dans le projet sous avis, tandis que la procédure elle-même se caractérise à ses yeux par certaines lourdeurs administratives. Dans une optique de simplification administrative, elle recommande dès lors aux auteurs de prévoir des ajustements.

Les amendements gouvernementaux sous avis s'inscrivent dans le cadre d'une refonte substantielle du projet de loi n°7139, celle-ci s'avérant essentiellement nécessaire pour remédier à certaines lacunes juridiques du projet initial. Alors que le projet de loi n°7139 se limitait à 2 articles dans sa version initiale, le projet amendé compte maintenant 8 articles au total, une résultante des 5 amendements sous avis qui modifient significativement le contenu du projet de loi initial.

Les amendements gouvernementaux sous avis procèdent ainsi à la suppression de l'instrument du contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag*⁵ », en proposant alternativement l'introduction d'une servitude d'urbanisme légale par le biais de la création d'une nouvelle zone de servitude dite « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après « CTV »), l'objectif étant de défavoriser la rétention des surfaces par la définition d'une obligation de viabilisation des terrains. En outre, les amendements gouvernementaux sous avis procèdent à la création d'une 2^e servitude d'urbanisme, à savoir une zone de servitude superposée dite « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après « CTL »). Avec cette deuxième nouveauté, les amendements gouvernementaux élargissent significativement le champ d'application initial du projet de loi n°7139. En parallèle de la simple obligation de viabilisation des surfaces qui était déjà retenue dans le projet initial, le projet d'amendements ajoute une obligation de

⁵ 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.

construction de logements qui pourra s'appliquer sur des terrains viabilisés, donc y compris sur des « *Baulücken*⁶ », c'est-à-dire sur des terrains vacants dans le tissu urbanisé, mais qui sont viabilisés.

Finalement, les amendements gouvernementaux proposent des changements au niveau de l'étude préparatoire qui, selon la loi modifiée du 19 juillet 2004, doit obligatoirement être effectuée dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un PAG et ils introduisent par ailleurs une procédure allégée de modification ponctuelle du PAG d'une commune.

*

RESUME

Introduction des servitudes « créneau temporaire de viabilisation (CTV) » et « créneau temporaire de construction de logements (CTL) » : des effets bénéfiques qui pourront seulement se manifester à moyen et long termes

Le nouvel article 1^{er} du projet de loi amendé vise à adapter la procédure d'élaboration d'un PAG dans la loi modifiée du 19 juillet 2004. Il propose l'ajout d'un « **concept de mise en œuvre** » en tant que 4^e pilier additionnel de l'étude préparatoire qui doit servir de base à l'élaboration d'un projet de PAG, le but étant d'obliger les communes à accorder davantage d'attention à la réalité foncière par une identification plus précise des enjeux fonciers et des conditions de propriété des surfaces.

L'introduction du concept de mise en œuvre imposera dans ce contexte aux communes de réaliser une **enquête auprès de différents propriétaires fonciers**. Le concept de mise en œuvre et les résultats de l'enquête auront ainsi également comme objectif de contribuer en partie à la détermination des **délais de viabilisation** et des **délais de construction** des 2 nouvelles zones de servitudes superposées CTV et CTL qui seraient introduites par le projet d'amendements sous avis.

En ce qui concerne l'encadrement juridique des modalités d'application et des conditions de désignation des servitudes CTV et CTL par le PAG, celui-ci se trouve défini par le nouvel article 3 du projet de loi amendé. Le projet précise ainsi, d'une part, un certain nombre de cas de figure où les communes seront obligées de recourir à la désignation des servitudes CTV et CTL dans leur PAG, mais il prévoit également des hypothèses, d'autre part, où les communes pourront désigner ces servitudes précitées de manière facultative (cf. tableau n°1). Il est en outre précisé que le **délai de viabilisation** accordé par la commune à travers la servitude CTV ne peut pas dépasser 12 ans, tandis que le **délai maximal pour la construction de logements** qui pourra être autorisé est de 4 ans.

La Chambre de Commerce souligne qu'elle accueille favorablement la présente initiative, le projet amendé répondant sur le fond à deux enjeux majeurs en matière d'augmentation de l'offre de terrains à bâtir à l'échelle du pays. En cas **d'extension du périmètre d'agglomération** à l'occasion d'une refonte de son PAG, une commune pourra ainsi se servir de la servitude CTV pour ordonner la viabilisation de nouvelles surfaces qui sont destinées à accueillir des logements dans le futur. D'autre part, la Chambre de Commerce salue au même titre que la servitude CTL pourra favoriser une **mobilisation de surfaces qui sont d'ores et déjà classées en zone dédiée à l'habitation**, y compris des *Baulücken*.

Étant donné que le champ d'application et les modalités d'institution des servitudes CTV et CTL s'appliqueront seulement à tous les **projets de PAG** qui seront **soumis au conseil communal à partir du 1^{er} janvier 2022**, la Chambre de Commerce estime en revanche qu'un point faible du projet réside dans le fait qu'il paraît très probable que les refontes / modifications des PAG se réaliseront seulement avec un **certain décalage**. Au vu du fait que les autorités avaient déjà ordonné un processus de refonte complète des PAG communaux dans le passé récent, elle estime en effet qu'il soit improbable que beaucoup de communes se lanceront dans une nouvelle refonte supplémentaire de leur PAG à brève échéance. Ceci voudrait donc dire que les instruments des servitudes CTV et CTL pourront seulement s'appliquer avec un certain décalage de plusieurs années.

6 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.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce décalage est d'autant plus regrettable que les **délais maxima** pour la viabilisation des surfaces (12 ans) et la construction des logements (4 ans), qui peuvent être institués, indiquent déjà en partie que les servitudes CTV et CTL pourront seulement produire des effets bénéfiques sur le moyen terme, voire le long terme. S'y ajoute d'ailleurs le fait que pour certaines catégories de fonds, il est prévu par le projet de loi amendé que les communes disposeront de la possibilité de désigner les servitudes CTV et CTL de **manière facultative**. À cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge cependant dans quelle mesure certaines communes pourraient en effet renoncer à utiliser toutes les possibilités que leur offre le projet de loi amendé sous avis en raison de considérations politiques à échelle locale.

Si la Chambre de Commerce estime donc, d'une part, que les servitudes précitées à elles seules paraissent insuffisantes pour atteindre les ambitions en matière de mobilisation du foncier qui sont nécessaires aujourd'hui et qu'il semble que les servitudes CTV et CTL pourront seulement porter des fruits à condition que les communes recourent à un usage conséquent des possibilités que leur offre le projet de loi amendé, la Chambre de Commerce considère, d'autre part, qu'il semble quasi-certain que les nouveaux articles 1^{er} et 3 du projet de loi amendé seront de nature à **complexifier et à ralentir les procédures**. Avec l'ajout du « concept de mise en œuvre » en tant que 4^e pilier additionnel de l'étude préparatoire, le projet sous avis alourdit en effet significativement la procédure d'élaboration du PAG, ceci également en raison de la réalisation de l'enquête auprès des propriétaires fonciers. Or en cas d'une fragmentation importante des parcelles et des droits de propriété liés, la Chambre de Commerce craint que la réalisation de l'enquête et la prise de contact avec les différents propriétaires pourraient demander un investissement important aux communes en matière de temps et de ressources nécessaires.

Finalement, en dehors de ces considérations plus générales, la Chambre de Commerce se demande si le nouveau régime des servitudes CTV et CTL s'inscrit dans la **sécurité juridique** qui est nécessaire pour son fonctionnement. Dans le cas où des fonds potentiellement constructibles, classés en « zone urbanisée ou destinée à être urbanisée », seraient reclassés en « zone verte / zone destinée à rester libre » et deviendraient par conséquent non-constructibles, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'**indemnisation** du propriétaire dans le contexte de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Dans l'affirmative, elle souligne qu'une telle obligation éventuelle pour les autorités communales à indemniser les propriétaires serait résolument contreproductive et en rupture avec les objectifs recherchés par le projet de loi amendé sous avis.

Procédure de modification ponctuelle pour un PAG : un champ d'application limité

Avec son nouvel article 2, le projet de loi amendé vise à introduire une base légale pour accorder la possibilité au collège des bourgmestre et échevins de recourir à une **procédure de modification ponctuelle du PAG**. Ladite procédure allégée fait quant à elle l'objet du nouvel article 4 du projet de loi amendé, ce dernier procédant à l'insertion d'un article 18*bis* au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 afin de décrire les étapes de la démarche en question.

La Chambre de Commerce souligne qu'elle est largement favorable au principe 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 du Grand-Duché au cours des dernières années. Elle rappelle par ailleurs qu'une procédure d'adoption allégée pour les PAG avait déjà été introduite au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 dans le passé, mais que cette procédure a fait l'objet d'une abrogation dans le sillage de l'adoption de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

A contrario de cette ancienne procédure d'adoption allégée précitée pour un PAG, la Chambre de Commerce remarque cependant que les auteurs prévoient un **champ d'application beaucoup plus restrictif** pour la présente proposition de procédure de modification ponctuelle d'un PAG. Elle note ainsi que la procédure allégée ne pourra ni être utilisée en cas de modification de la délimitation d'une zone verte, ni en cas de modification « substantielle » du mode et du degré d'utilisation du sol. Par conséquent, elle s'interroge si ce champ d'application proposé par les auteurs pourra vraiment être de nature à apporter une valeur ajoutée significative en matière de simplification administrative.

D'après la Chambre de Commerce, ce champ d'application restreint de la nouvelle procédure allégée proposée est d'ailleurs également relativement étonnant, dans la mesure où la procédure elle-même

affiche en même temps toujours certaines **lourdeurs administratives** par rapport à l'enjeu. Si elle salue qu'une saisine pour avis de la commission d'aménagement n'est pas prévue dans le cadre de la procédure allégée, elle s'interroge néanmoins pourquoi le paragraphe (1) du nouvel article 18*bis* prévoit 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.

Afin de favoriser l'impact positif potentiel de la procédure allégée proposée en matière de simplification administrative, elle recommande dès lors aux auteurs de prévoir des ajustements. À ses yeux, il pourrait en particulier être pensé à **élargir le champ d'application** de la procédure et/ou à simplifier davantage la procédure allégée d'adoption elle-même.

*

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

Appréciation des amendements gouvernementaux :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+ ⁷
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	+ ⁸

Légende :

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

*

⁷ En tablant sur un impact favorable à long terme du projet de loi sur le plan des prix du logement et de l'accessibilité au logement au Grand-Duché, ce notamment grâce à une mobilisation accrue des surfaces constructibles et à un rythme de construction accéléré de logements au regard des deux servitudes CTV et CTL introduites par les amendements.

⁸ En tablant sur le fait que le projet va réduire les tensions sur le marché immobilier, le projet pourrait à terme assortir un impact favorable sur la dimension « cohésion sociale ».

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Concernant l'amendement 1

Par le biais du 1^{er} amendement gouvernemental sous avis, les auteurs procèdent à l'insertion des nouveaux articles 1 à 4 dans le projet de loi n°7139, l'ancien article 1^{er} du projet de loi initial devenant ainsi le nouvel article 5 du projet de loi n°7139.

Par rapport aux nouveaux articles 1 et 3 du projet de loi n°7139

Le **nouvel article 1^{er} du projet de loi n°7139 amendé** vise à adapter l'article 7, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Il propose l'ajout d'un « **concept de mise en œuvre** »⁹ en tant que 4^e pilier additionnel de **l'étude préparatoire**¹⁰ qui doit servir de base à l'élaboration d'un projet de PAG. D'après l'exposé des motifs, l'élaboration d'un tel concept par les autorités communales aurait comme but d'obliger ces dernières à accorder davantage d'attention à la « réalité foncière » durant la période d'élaboration d'un projet de PAG, par une identification plus précise des enjeux fonciers et des conditions de propriété des surfaces. *A contrario* du régime actuel où la réalité foncière ne fait pas l'objet d'un intérêt spécifique en amont de l'élaboration d'un projet de PAG, l'avantage du concept de mise en œuvre serait ainsi de favoriser une exécution *ex post* plus aisée et moins hasardeuse des plans d'aménagement qu'actuellement.

En vue d'identifier les enjeux fonciers et les conditions de propriété des surfaces, l'introduction du concept de mise en œuvre imposera dorénavant aux communes de réaliser une **enquête auprès de différents propriétaires fonciers**. À l'égard de cette enquête, l'exposé des motifs précise par ailleurs qu'« [e]lle a non seulement pour but de permettre aux autorités communales de s'informer de la volonté des intentions de viabilisation respectivement de construction des propriétaires concernant leurs fonds, mais de permettre également de convenir d'un phasage réaliste et cohérent du PAG ». L'objectif du **concept de mise en œuvre** est ainsi de favoriser l'instauration d'un concept de phasage du développement dans le temps des fonds qui sont destinés à être urbanisés à l'échelle d'une commune, ceci également pour contribuer en partie à la détermination¹¹ des **délais de viabilisation** et des **délais de construction** des 2 nouvelles zones de servitudes superposées CTV et CTL qui seraient introduites par les amendements gouvernementaux sous avis. Le concept de mise en œuvre et ses principes doivent par conséquent également être analysés à la lumière du nouvel article 3 du projet de loi amendé.

Ce **nouvel article 3 précité du projet de loi n°7139 amendé** vise quant à lui 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*, *9octies* et *9nonies*, ces articles étant tous liés à l'encadrement juridique des modalités d'application et des conditions de désignation des servitudes CTV et CTL par le PAG¹² (cf. tableau n°1).

-
- 9 D'après l'exposé des motifs du projet sous avis, le « concept de mise en œuvre » précité est 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).
- 10 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.
- 11 D'après les nouveaux articles *9ter* et *9quater* que le projet d'amendements sous avis propose d'insérer au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, « [l]e délai de viabilisation / délai de construction de logements tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site / de l'envergure des travaux, des résultats du **concept de mise en œuvre** de l'étude préparatoire, le cas échéant, de **l'enquête menée auprès des propriétaires** à l'occasion de l'élaboration du projet d'aménagement général par le collège des bourgmestre et échevins, ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et du patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné ».
- 12 D'après l'article *9bis*, « [l]e PAG peut désigner 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 conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 ».

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. 	<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.
<ul style="list-style-type: none"> • <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. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée par le PAG.
<ul style="list-style-type: none"> • <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>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 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"> • <u>Pour l'ensemble des cas</u> : 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.

Le **nouvel article 3 du projet de loi amendé** définit, d'une part, un certain nombre de cas de figure où les communes seront obligées de recourir à la désignation des servitudes CTV et CTL dans leur PAG, mais il prévoit également des hypothèses où les communes pourront désigner ces servitudes précitées de manière facultative. L'article 9^{ter}, qui est inséré au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004, ajoute par ailleurs que le **délai de viabilisation**¹³ défini par la commune à travers la servitude CTV ne peut pas dépasser 12 ans, tout en précisant que le PAG peut tout de même exceptionnellement prévoir un délai supérieur à 12 ans lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations imposant des contraintes supplémentaires. En ce qui concerne le **délai pour la construction de logements**, l'article 9^{quater} quant à lui opère une distinction entre deux situations. Pour des fonds viabilisés soumis à l'obligation d'un PAP QE, le délai ne peut pas dépasser 4 ans, tandis que pour des fonds non viabilisés soumis à l'élaboration d'un PAP NQ qui sont couverts par une servitude CTV, le

13 C'est-à-dire le délai endéans lequel les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution du PAP NQ élaboré en vertu de l'article 35 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, doivent être entamés de manière significative. Ce délai court à partir de l'entrée en vigueur du PAG.

délaï pour la construction de logements ne peut pas dépasser le **délaï de viabilisation** de plus de 4 ans.

En ce qui concerne le projet d'amendements sous avis et les modifications qu'il apporte au projet de loi n°7139, la Chambre de Commerce souligne de façon générale qu'elle accueille favorablement la présente initiative. En parallèle, elle estime cependant que quelques questions persistent encore à ce stade, notamment liées à des éventuels problèmes au niveau de la sécurité juridique de certaines dispositions. La Chambre de Commerce s'interroge également si les amendements sous avis sont vraiment de nature à apporter la valeur ajoutée souhaitée et qui est nécessaire pour atteindre de façon conséquente les objectifs escomptés en matière d'accroissement de l'offre de terrains à bâtir dans le futur.

En ligne avec les réflexions développées dans son avis relatif au projet de loi pacte logement 2.0¹⁴, la Chambre de Commerce estime que l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir devra en premier lieu passer par des **extensions des périmètres d'agglomération des PAG** qui devraient s'inscrire dans une optique de densité de construction accrue et durable. En second lieu, elle ajoute qu'une **mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat** devrait également être envisagée, la majorité de ces derniers étant détenue par des particuliers (64%) selon les données les plus récentes de l'Observatoire de l'habitat¹⁵. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un point positif du projet d'amendements sous avis consiste par conséquent dans le fait qu'il s'adresse justement aux deux enjeux précités.

Suivant l'article 108^{quinquies} que le projet d'amendements propose d'insérer au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004, le champ d'application et les modalités d'institution des servitudes CTV et CTL (cf. tableau n°1) s'appliqueront à tous les **projets de PAG** qui seront **soumis¹⁶ au conseil communal à partir du 1^{er} janvier 2022**. À l'occasion d'une refonte / modification de son PAG, et en cas **d'extension du périmètre d'agglomération** où des fonds feront l'objet d'un reclassement en zone dédiée prioritairement à l'habitation, une commune devra ainsi obligatoirement couvrir de tels fonds des servitudes CTV et CTL, ce qui permettrait *a priori* d'effectivement mobiliser (à terme) ces surfaces destinées à accueillir des logements. À cet égard, la Chambre de Commerce, même si elle demeure attachée au respect du droit de propriété privée, précise qu'elle peut approuver l'institution de telles servitudes qui ont pour objectif d'encadrer dans une optique d'intérêt général les conditions dont dispose un propriétaire pour faire usage de sa propriété dans le temps, et ce notamment en raison de l'augmentation très importante de la valeur des fonds qui résulte d'un tel reclassement en zone dédiée à l'habitation et aussi au regard de la situation extrêmement tendue sur le marché foncier que connaît le Grand-Duché à l'heure actuelle. Elles doivent cependant être limitées au temps strictement nécessaire à conduire les démarches pressenties, sans grever de manière trop longue les droits des propriétaires. En deuxième lieu, et toujours dans le contexte d'une refonte / modification future d'un PAG, la Chambre de Commerce salue également que le projet soit maintenant de nature à favoriser une **mobilisation de surfaces qui sont d'ores et déjà classées en zone dédiée à l'habitation**, donc y compris des *Baulücken*, étant donné que le projet d'amendements sous avis accorde la faculté aux communes de recourir à l'usage des servitudes CTV et CTL pour de tels fonds.

Sur le côté moins positif, la Chambre de Commerce note en revanche qu'un point faible du projet semble résider dans le fait qu'il paraît très probable que les refontes / modifications des PAG se réaliseront seulement avec un **certain décalage**. Dans ce contexte, il convient en effet de souligner que les autorités avaient déjà ordonné un **processus de refonte complète des PAG communaux** dans un passé relativement récent, ceci pour obliger les communes qui disposaient encore d'un PAG « mouture 1937 »¹⁷ à se conformer à la loi modifiée du 19 juillet 2004 en adoptant un PAG « mouture 2011 »¹⁸. À noter par ailleurs que ce processus de refonte est toujours bel et bien en cours : d'après les dernières

14 Avis 5608RMX de la Chambre de Commerce du 26 février 2021

15 Observatoire de l'habitat (2019), « *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016* », Note n°22 de l'Observatoire de l'habitat, février 2019.

16 En conformité avec la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et son article 10 relatif à la procédure d'adoption du PAG.

17 Loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (Mémorial A – N° 57 du 7 août 1937).

18 Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°159 du 29 juillet 2011).

données publiées par le Ministère de l'Intérieur¹⁹ en date du 1^{er} juillet 2021, 7 communes disposaient toujours d'un PAG « mouture 1937 », 35 communes avaient entamé la procédure d'adoption de leur PAG « mouture 2011 », alors qu'un grand nombre des communes disposant déjà d'un PAG « mouture 2011 » ont seulement achevé leur refonte en 2019 ou en 2020 respectivement. Etant donné que l'article 9, paragraphe (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004²⁰ ordonne en théorie aux communes d'évaluer tous les 6 ans le potentiel de développement de leur PAG pour déterminer s'il doit être ajusté ou non, la Chambre de Commerce craint donc qu'il soit improbable que beaucoup de communes se lanceront dans une nouvelle refonte supplémentaire de leur PAG à brève échéance. Malheureusement, ceci pourrait impliquer que les instruments des servitudes CTV et CTL s'appliqueraient probablement seulement avec un **certain décalage de quelques années**, et ce en théorie après l'achèvement d'un 2e processus de refonte complète de l'ensemble des PAG communaux.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce **décalage** est d'autant plus regrettable que les **délais maxima** pour la viabilisation des surfaces (12 ans) et la construction des logements (4 ans), qui peuvent être potentiellement institués par les servitudes CTV et CTL, indiquent déjà en partie que les servitudes CTV et CTL pourront seulement produire des effets bénéfiques sur le moyen terme / long terme. S'y ajoute d'ailleurs le fait que pour certaines catégories de fonds, il est prévu par le projet de loi amendé que les communes disposeront de la possibilité de désigner les servitudes CTV et CTL de **manière facultative** (cf. tableau n°1). Or, à cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge dans quelle mesure les élus communaux vont vraiment souhaiter faire systématiquement usage de cette faculté, étant donné que les derniers monitorings du pacte logement 1.0 ont en partie dévoilé une certaine réticence du niveau communal sur le plan de l'utilisation conséquente de certains instruments²¹ pour la mobilisation de logements vacants et de terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat.

À l'occasion d'une refonte ou d'une modification du PAG, il ne semble donc pas exclu que certaines communes pourraient renoncer à utiliser toutes les possibilités que leur offre le projet de loi amendé sous avis, respectivement qu'elles pourraient être de nature à accorder des délais relativement longs aux propriétaires fonciers pour des raisons politiques à échelle locale. Ce risque ne diminue par ailleurs pas avec l'introduction du **concept de mise en œuvre** qui imposera aux communes de réaliser une **enquête auprès des différents propriétaires fonciers** pour s'informer des intentions de viabilisation respectivement de construction des propriétaires.

De façon générale, la Chambre de Commerce ne souhaite aucunement remettre en question l'importance d'un dialogue entre les communes et les différentes parties prenantes à l'échelle locale. Elle ne s'oppose donc pas à l'approche participative du projet de loi amendé qui consiste également en l'organisation de la prédite **enquête auprès des propriétaires**, une occasion où il sera possible de trouver un terrain d'entente commun dans l'intérêt de l'ensemble des parties concernées. Elle salue par ailleurs également la **flexibilité** que les amendements sous avis prévoient en lien avec la mise en place des servitudes CTV et CTL, dans le sens où le régime prévoit la possibilité d'une personnalisation des délais en permettant aux autorités communales de définir des **délais de viabilisation et de construction de logements** qui sont différenciés pour ainsi pouvoir répondre à des situations hétérogènes et tenir compte des spécificités éventuelles de certains fonds concernés.

Malgré ces considérations, la Chambre de Commerce estime cependant que l'objectif prioritaire du projet de loi amendé demeure de mobiliser les surfaces disponibles pour l'habitat afin de favoriser la mise en construction de ces derniers en vue de la création de logements, tout en luttant par la même occasion contre la rétention foncière. Ainsi, concernant les **délais de viabilisation** et les **délais de construction** des 2 nouvelles zones de servitudes superposées CTV et CTL, elle salue que les réponses des propriétaires à ladite enquête constitueront seulement une composante non contraignante et donc un élément parmi d'autres pour la prise de décision finale des autorités communales relative à la détermination des délais en question. En théorie, ceci permettra donc d'éviter que le rythme du développe-

19 Lien vers le dossier du Ministère de l'Intérieur du Luxembourg relatif au degré d'avancement du processus de refonte complète des PAG communaux.

20 « *Tous les 6 ans au moins, le conseil communal décide par une délibération dûment motivée sur base d'un rapport présenté par le collège des bourgmestre et échevins si le PAG sera soumis ou non à une mise à jour. Un règlement grand-ducal précise le contenu du rapport à présenter par le collège des bourgmestre et échevins.* ».

21 Taxe de non-affectation à la construction de terrains à bâtir étant (depuis 3 ans) susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire ; Catégories de l'impôt foncier actuellement en vigueur relatives à des immeubles non bâtis destinés à être construits ; Taxe d'occupation sur des immeubles bâtis ou des parties d'immeubles bâtis, destinés au logement ou à l'hébergement de personnes, mais qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement.

ment urbain d'une commune soit en grande partie tributaire des intentions des propriétaires, mais également d'assurer que le cadre de vie du territoire communal pourra progresser à un rythme plus conforme au respect de l'intérêt général.

Finalement, et malgré le fait qu'elle salue les intentions des auteurs en lien avec les modifications proposées par les **nouveaux articles 1 et 3 du projet de loi n°7139 amendé** sous avis, la Chambre de Commerce craint cependant que les adaptations projetées puissent **complexifier et ralentir les procédures**. À travers l'ajout du « **concept de mise en œuvre** » en tant que 4^e pilier additionnel de **l'étude préparatoire** qui doit servir de base à l'élaboration d'un projet de PAG, le nouvel article 1^{er} alourdit en effet notablement la procédure d'élaboration du PAG, ceci également en raison de la réalisation de l'enquête auprès des propriétaires fonciers. En cas d'une fragmentation importante des parcelles et des droits de propriétés liés, la Chambre de Commerce considère que la réalisation de l'enquête et la prise de contact avec les différents propriétaires ou leurs ayant-droits pourraient demander un investissement important aux communes en matière de temps et de ressources nécessaires. Cette même interrogation semble d'ailleurs également valable pour la **procédure d'information des autorités communales** du début des travaux de viabilisation et de construction de logements qui est introduite par l'article 9quinquies. Les communes seront ainsi tenues de procéder au constat du début significative (ou non) des travaux liés aux servitudes CTV et CTL et d'enclencher, en cas de non-respect des délais, la procédure d'information à destination du ministre et des propriétaires concernés qui est nécessaire pour procéder aux reclassements servant de sanction.

Par rapport à ces considérations, les auteurs avancent l'idée que l'introduction des nouveaux dispositifs additionnels conduirait à une exécution plus aisée et moins hasardeuse des PAG dans le futur, contribuant dès lors à une « *simplification administrative ex post* ». Or, d'après la Chambre de Commerce, ceci ne semble pas encore assuré à ce stade, et elle estime qu'il faudra encore attendre si le nouveau régime pourra faire ses preuves à cet égard.

Concernant l'article 9 quater introduit par le nouvel article 3 du projet de loi n°7139

L'article 9quater, qui est inséré 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 **délai pour la construction de logements** qui peut être défini, l'article 9quater opère ainsi une distinction entre deux situations. Pour des fonds viabilisés soumis à l'obligation d'un PAP QE, le délai ne peut pas dépasser une période maximale de 4 ans, tandis que pour des fonds non viabilisés soumis à l'élaboration d'un PAP NQ qui sont couverts par une servitude CTV, le **délai pour la construction de logements** ne peut pas dépasser le **délai de viabilisation** de plus de 4 ans.

Dans le contexte du 2^e cas de figure, la Chambre de Commerce donne à considérer 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 pourrait se voir significativement réduit.

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

Concernant les questions qui persistent au niveau de l'application réelle des servitudes

En dehors de ces considérations plus générales par rapport aux **nouveaux articles 1 et 3 du projet de loi amendé**, la Chambre de Commerce s'interroge également si le nouveau régime des servitudes CTV et CTL s'inscrit dans la **sécurité juridique** qui est nécessaire pour son fonctionnement tel qu'il est prévu par le projet d'amendements sous avis.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se permet de faire référence aux articles 21²² et 22²³ de la loi modifiée du 19 juillet 2004, des dispositions qui accordent à un propriétaire le droit de demander une indemnisation si ses fonds sont frappés d'une servitude d'urbanisme. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la question qui consiste à savoir si une commune doit indemniser un propriétaire se pose en particulier dans le cas où des fonds (potentiellement) constructibles, classés en « **zone urbanisée ou destinée à être urbanisée** », seraient reclassés en « **zone verte / zone destinée à rester libre** » et deviendraient par conséquent non-constructibles. De tels cas de figure sont en effet bel et bien prévus par le projet de loi amendé, étant donné que le régime introduit prévoit de tels reclassements (cf. tableau n°1 *supra*) pour sanctionner les propriétaires en cas de non-respect du délai de viabilisation rattaché à la servitude CTV. Or, à cet égard, la Chambre de Commerce tient à souligner qu'une éventuelle obligation pour les autorités communales à indemniser les propriétaires serait contreproductive et en rupture avec les objectifs recherchés par le projet de loi amendé sous avis.

Pour cette raison, elle s'étonne du fait que les auteurs restent muets quant à cette éventuelle problématique, et ce d'autant plus que ce **risque d'indemnisation** pourrait également se présenter pour les sanctions en cas de non-respect du délai rattaché à la servitude CTL (cf. tableau n°1), même si le projet sous avis n'est pas de nature à spécifier la zone de base du PAG qui devra être désignée dans le cadre de cette sanction de reclassement. Elle attire par ailleurs l'attention des auteurs sur le fait qu'à cet égard, il faudra encore compléter le projet amendé en vue de clairement définir la nature du reclassement dans le cadre d'une sanction pour non-respect du délai de construction de logements.

Même en cas **d'absence d'une obligation d'indemnisation** pour les administrations communales, la Chambre de Commerce se demande si le régime des servitudes introduit par le projet d'amendements sous avis ne présente pas certains points faibles au niveau des **sanctions** qu'il spécifie. Dans le cadre d'une sanction en cas de non-viabilisation où des fonds classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation seraient à nouveau reclassés en zone verte / zone destinée à rester libre, les auteurs du projet sous avis avancent dans l'exposé des motifs que cette sanction aurait pour effet d'engendrer la « *caducité du reclassement généralement favorable* » au propriétaire.

La Chambre de Commerce estime cependant que cette affirmation doit être nuancée : alors qu'il est vrai que l'article 9octies, paragraphe (3)²⁴ prévoit un gel de 6 ans pour le classement des fonds en question qui résulte dans le PAG d'une telle sanction de reclassement, ceci ne veut cependant aucunement dire que des fonds frappés d'une telle sanction ne vont pas de nouveau pouvoir être reclassés en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée à l'occasion d'une refonte d'un PAG 6 années plus tard. Alors qu'elle est consciente qu'un tel gel du classement défavorable sur une période de 6 ans constitue une sanction très lourde, la Chambre de Commerce s'interroge cependant en même temps si ce mécanisme de sanction pourra vraiment être suffisamment efficace pour atteindre les objectifs escomptés en matière de mobilisation de terrains à bâtir. Si une commune ne dispose pas de beaucoup de réserves foncières et en cas de présence de propriétaires désirant pratiquer de la rétention foncière sur un horizon de plus long terme, la Chambre de Commerce estime que certains propriétaires pourraient possiblement toujours avoir intérêt à exploiter au maximum le délai de viabilisation accordé et accepter volontairement le risque de s'exposer à une sanction de reclassement, en spéculant sur un futur retour de leurs surfaces dans le périmètre constructible à l'occasion d'une refonte ultérieure du PAG, notamment grâce à l'incapacité de la commune à renoncer à long terme à de tels surfaces en cas de réserves foncières restreintes.

22 « À partir de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10, alinéa 2, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction, toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet sont interdits, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien. Ces servitudes deviennent définitives au moment de l'entrée en vigueur du PAG. »

23 « Le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un PAG est prescrit 5 ans après l'entrée en vigueur du PAG qui les a créées. »

24 « Le mode d'utilisation et, le cas échéant, le degré d'utilisation du sol affectés aux fonds suite à un non-respect des délais prévus aux articles 9ter et 9quater, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du PAG prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du PAP prévu aux articles 30 et 30bis pendant un délai de 6 ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du PAG modifié. »

Finalement, une dernière interrogation concerne l'article 9septies, paragraphe (2)²⁵ que le nouvel article 3 du projet de loi amendé propose d'insérer au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Suivant cette disposition, les **délais de viabilisation et de réalisation de logements** pourraient ainsi être modifiés par les communes par le biais d'une modification ou d'une modification ponctuelle du PAG. La Chambre de Commerce déplore le manque d'explications supplémentaires par rapport à cette disposition, et elle s'interroge quant à quoi pourra exactement correspondre cette modification des délais. Est-ce donc à dire que les administrations communales disposeront de la faculté de rallonger les échéances en renouvelant complètement les délais et les dates d'écoulement rattachés 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 12 ans et de 4 ans au total respectivement ?

Au regard de ces nombreuses interrogations, la Chambre de Commerce considère donc *a priori*, d'une part, que les instruments des servitudes CTV et CTL pourront seulement porter des fruits si les communes recourent à un usage conséquent des possibilités contraignantes que leur offre le projet de loi amendé sous avis. D'autre part, elle estime cependant que les servitudes précitées à elles seules paraissent insuffisantes pour atteindre les ambitions en matière de mobilisation du foncier qui semblent nécessaires aujourd'hui pour répondre à la situation d'urgence à laquelle fait face le Grand-Duché en matière de logement. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce déplore par ailleurs que l'exposé des motifs et le commentaire des articles ne soient pas de nature à présenter des réflexions relatives à une approche plus générale en matière de mobilisation des surfaces foncières destinées à l'habitat, c'est-à-dire une stratégie d'ensemble également axée sur d'autres instruments que seulement les servitudes CTV et CTL.

Par rapport aux nouveaux articles 2 et 4 du projet de loi n°7139

En modifiant l'article 8 relatif à la révision d'un PAG dans la loi modifiée du 19 juillet 2004, le **nouvel article 2 du projet de loi n°7139 amendé** vise à introduire une base légale pour accorder la possibilité au collège des bourgmestre et échevins de recourir à une **procédure de modification ponctuelle du PAG**. Ladite procédure allégée d'adoption du PAG fait quant à elle l'objet du **nouvel article 4 du projet de loi amendé**, ce dernier procédant à l'insertion d'un article 18bis au niveau de la loi précitée afin de décrire les étapes de la démarche en question.

De façon générale, la Chambre de Commerce souligne qu'elle est largement favorable au principe d'une (ré)introduction d'une procédure d'adoption allégée pour un PAG, notamment puisqu'il s'agit là d'une demande en matière de **simplification administrative** qui a déjà été conjointement exprimée par différentes parties prenantes du Grand-Duché au cours des dernières années. Dans ce contexte, elle se permet par ailleurs de rappeler qu'une telle procédure d'adoption allégée pour les PAG avait déjà été introduite au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire²⁶. Cette procédure allégée a cependant été modifiée par la loi dite

25 « Les délais de viabilisation et de réalisation de logements, qui font l'objet d'une modification, sont suspendus respectivement à partir du vote prévu à l'article 10 jusqu'à l'entrée en vigueur du PAG ainsi modifié ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'au refus d'approbation de la modification du PAG par le ministre ou par le conseil communal. »

26 Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; 3. la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels; 4. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°160 du 6 septembre 2013).

« Omnibus » du 3 mars 2017²⁷, avant d'être ensuite abrogée par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire²⁸.

A contrario de l'ancienne procédure d'adoption allégée précitée pour un PAG, qui avait comme objectif d'accélérer la **mise en conformité des PAG communaux avec les plans directeurs sectoriels** ayant fait l'objet d'une déclaration obligatoire par règlement grand-ducal, la Chambre de Commerce remarque cependant que les auteurs prévoient un champ d'application beaucoup plus restrictif pour la présente **proposition de procédure de modification ponctuelle** d'un PAG. Le commentaire des articles évoque ainsi que l'introduction d'une telle procédure accélérée en matière de PAG se justifierait, d'une part, pour procéder à la correction de certaines « *erreurs ou incohérences de moindre envergure* » que pourrait contenir éventuellement un PAG, mais également pour ajuster le cas échéant, d'autre part, certains délais de viabilisation et de construction de logements qui ne sont pas adaptés aux spécificités d'un site ou à la situation individuelle d'un propriétaire concerné.

En modifiant l'article 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, le projet d'amendements procède par ailleurs également à une énumération des **modifications qui ne pourront pas être qualifiées de « ponctuelles »** au sens du projet. Ainsi, « *[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 naturelles²⁹, 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* ».

Si la Chambre de Commerce salue donc le principe de l'introduction d'une procédure de modification allégée pour un PAG, elle s'interroge cependant si le champ d'application proposé par les auteurs pourra vraiment être de nature à apporter une **valeur ajoutée significative en matière de simplification administrative**, compte tenu de l'encadrement très strict des cas de figure pour lesquels les communes pourront effectivement recourir à cette procédure. Elle prend ainsi en compte que la procédure allégée ne pourra être utilisée ni en cas de modification de la délimitation d'une zone verte, ni en cas de modification « substantielle » du mode et du degré d'utilisation du sol.

Or, selon la Chambre de Commerce, quasiment chaque modification / refonte d'un PAG affecte, par définition, le mode et le degré d'utilisation du sol des surfaces. Par ailleurs, dans le contexte actuel de la mise en œuvre future obligatoire des 4 plans directeurs sectoriels primaires par le niveau communal, ce même constat semble également valable pour les modifications ayant trait à la délimitation des zones vertes. Pour l'ensemble des communes qui sont territorialement concernées par les plans directeurs sectoriels « logement », « transports » et « zones d'activités économiques », la Chambre de Commerce se demande ainsi si ces communes ne seront pas d'office, pour la très grande majorité, dans l'obligation de renouveler les délimitations de certaines zones vertes sur leur territoire pour mettre en œuvre les zones superposées des 3 plans directeurs sectoriels précités. Dans l'affirmative, elle estime que ceci voudrait donc dire que les communes ne pourront d'office pas recourir à la **procédure de modification ponctuelle** du présent projet d'amendements pour la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels dans

27 Loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification : de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ; de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; de l'article 44bis du Code civil ; de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ; de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ; de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; et abrogeant : l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ; l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radio-phoniques, des gramophones et des haut-parleurs (Mémorial A – N°318 du 23 mars 2017).

28 Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018).

29 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).

leur PAG, ce qui réduirait, à ses yeux, notablement l'impact positif de l'introduction de cette procédure sur le plan de la simplification administrative.

D'après la Chambre de Commerce, ce **champ d'application restreint de la nouvelle procédure allégée** proposée est d'ailleurs également relativement étonnant, dans la mesure où la procédure elle-même, telle que introduite par le **nouvel article 4 du projet de loi amendé**, affiche en même temps toujours certaines lourdeurs administratives par rapport à l'enjeu qui, selon les auteurs, consisterait à se servir de la procédure allégée de façon exceptionnelle pour procéder à des modifications de faible envergure.

Si la Chambre de Commerce salue qu'une saisine pour avis de la commission d'aménagement n'est pas prévue dans le cadre de la procédure allégée, ce qui représente potentiellement un gain de temps de plusieurs mois, elle s'interroge néanmoins pourquoi le paragraphe (1) du nouvel article 18bis³⁰ prévoit 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. Alors que le commentaire des articles précise que le contenu de l'étude préparatoire devra dans ce cas « *se limiter à l'assiette de la modification ponctuelle projetée* », la Chambre de Commerce s'étonne tout de même que les auteurs prévoient une **obligation d'élaborer une étude préparatoire**. Au sens du projet, une « modification ponctuelle » ne pourra en effet dans tous les cas aucunement mettre en cause la logique intrinsèque du PAG et elle devra se limiter à un ou plusieurs fonds précis. Dans le même ordre d'idées, elle s'interroge aussi pourquoi des **évaluations des impacts environnementaux** liés à des modifications marginales ponctuelles seraient vraiment nécessaires, notamment puisque le projet amendé dispose explicitement que des modifications ponctuelles du PAG ne pourront d'office pas porter sur des adaptations de la délimitation des zones vertes.

Afin de favoriser l'impact positif potentiel que pourraient avoir **les nouveaux articles 2 et 4 du projet de loi n°7139 amendé** en matière de simplification administrative, et en ligne avec ses réflexions développées *supra*, la Chambre de Commerce recommande dès lors aux auteurs de prévoir des ajustements au niveau de l'introduction de la nouvelle procédure de modification ponctuelle d'un PAG. Pour éviter que l'utilisation de la procédure d'adoption classique d'un PAG reste quand-même la règle après l'entrée en vigueur du projet sous avis, il pourrait à ses yeux en particulier être pensé à **élargir le champ d'application** relativement restreint de la nouvelle procédure proposée et/ou de libérer la procédure allégée d'adoption elle-même de certaines lourdeurs administratives, la procédure paraissant excessivement complexe par rapport aux enjeux d'une modification ponctuelle et marginale d'un PAG.

Concernant l'amendement 2

Avec le 2e amendement et le **nouvel article 5 du projet de loi amendé**, les auteurs procèdent à une modification de l'article 35 relatif au projet d'exécution d'un PAP NQ dans la loi modifiée du 19 juillet 2004. D'après le commentaire des articles, cette modification a pour objet de préciser que le **projet d'exécution d'un PAP NQ**, qui est établi en vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics, peut être élaboré pour seulement une partie des fonds et ne doit partant pas obligatoirement porter sur l'ensemble des fonds concernés par le PAP NQ. Une telle modification aurait pour avantage qu'un PAP puisse être exécuté en plusieurs phases.

La Chambre de Commerce salue l'introduction d'une plus grande flexibilité, tout en approuvant les avantages d'une telle disposition dans le cas de figure où le parcellaire d'un PAP se caractérisait par une fragmentation importante des parcelles et des droits de propriétés qui seraient défavorables à une viabilisation rapide et intégrale du plan.

Concernant l'amendement 4

Avec le 4e amendement sous avis, les auteurs procèdent à des adaptations de l'article 2 du projet de loi initial qui sont directement liées aux modifications introduites par les amendements 1 à 3 du projet sous avis, mais sans pour autant remettre en question les motivations et le fond de cet article dans le projet de loi initial. Les auteurs ajoutent qu'il a par ailleurs été profité de l'occasion pour procéder à certains ajustements d'ordre légistique et de formulation.

³⁰ « Le projet de modification ponctuelle du PAG, avec l'étude préparatoire, la fiche de présentation, ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, est élaboré par le collège des bourgmestre et échevins qui délibère sur la conformité du projet de modification ponctuelle avec les dispositions de l'article 8, alinéa 2 ».

Pour cet article 2 du projet de loi initial, qui devient désormais le **nouvel article 7 du projet de loi amendé**, la Chambre de Commerce renvoie à son avis du 20 juin 2017 relatif au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain³¹.

Concernant l'amendement 5

Avec le **nouvel article 8 du projet de loi amendé** et l'amendement 5, les auteurs procèdent à l'introduction d'un article 108quinquies ainsi que d'un article 108sexies au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004. L'article 108quinquies prévoit en particulier que les dispositions de l'article 9bis, par rapport aux zones de servitude CTV et CTL, s'appliqueront seulement aux projets de PAG qui, conformément à l'article 10 alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, sont soumis au conseil communal **à partir du 1^{er} janvier 2022**.

La Chambre de Commerce souligne qu'elle ne s'oppose pas, quant au principe, à cette date du 1^{er} janvier 2022. Par contre, elle s'interroge s'il ne serait pas opportun pour les autorités de coordonner la date d'application des servitudes CTV et CTL du présent projet de loi amendé sous avis avec certains autres dates issues du projet de loi n°7648 relatif au pacte logement 2.0³².

Suite aux amendements qui ont été apportés au projet de loi n°7648 précité, il est en effet prévu que l'article 29bis, que ce projet vise à introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004, ne s'applique qu'aux PAP NQ dont la procédure est entamée **6 mois ou plus tard après la publication** de la loi. Cet article 29bis, ainsi que l'article 14 du projet de loi n°7648 amendé, disposent en outre qu'une majoration du pourcentage de la surface construite brute maximale dédiée au logement à réserver au logement abordable sera prévu lorsqu'un PAP NQ couvre des fonds reclassés d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte par une modification du PAG dont la procédure a été entamée **6 mois après la date de publication** de la loi.

Dans une optique de simplification administrative pour le niveau communal, mais également pour assurer que les refontes futures des PAG pourront pleinement s'inscrire dans la mise en œuvre simultanée et double des dispositions qui seront issues du projet de loi n°7139 ainsi que du projet de loi relatif au pacte logement 2.0, la Chambre de Commerce se demande donc s'il ne serait pas bénéfique pour les autorités de prévoir des **dates d'application homogénéisées** pour les dispositifs urbanistiques des 2 projets de loi précités en question.

*

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

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

32 Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7648 sur le site de la Chambre des Députés.

