



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7139

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

Date de dépôt : 18-05-2017

Date de l'avis du Conseil d'État : 22-02-2022

Auteur(s) : Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

## Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
18-05-2017	Déposé	7139/00	<u>3</u>
15-11-2017	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (13.11.2017)	7139/01	<u>23</u>
06-02-2018	1) Avis de la Chambre de Commerce (20.6.2017) 2) Avis de la Chambre des Métiers (5.10.2017) 3) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (9.10.2017) 4) Avis de la Chambre d [...]	7139/02	<u>35</u>
09-11-2020	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.11.2020) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux <b [...]	7139/03	<u>56</u>
12-11-2020	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal ( 01 ) de la reunion du 12 novembre 2020	01	<u>141</u>
12-03-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (8.3.2021)	7139/05	<u>173</u>
12-03-2021	Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (25.1.2021)	7139/04	<u>182</u>
02-08-2021	Avis de l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-Conseils (10.6.2021)	7139/06	<u>207</u>
23-08-2021	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (13.8.2021)	7139/07	<u>215</u>
22-02-2022	Avis du Conseil d'État (22.2.2022)	7139/08	<u>232</u>
06-07-2022	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal ( 19 ) de la reunion du 6 juillet 2022	19	<u>267</u>
21-07-2022	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal ( 21 ) de la reunion du 21 juillet 2022	21	<u>285</u>
28-10-2022	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes	7139/09	<u>315</u>
21-12-2022	Deuxième avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (12.12.2022)	7139/10	<u>364</u>
27-02-2023	Deuxième avis complémentaire de la Chambre des Métiers (24.2.2023)	7139/11	<u>381</u>
17-05-2023	Avis complémentaire de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (16.5.2023)	7139/12	<u>386</u>
28-07-2023	Avis complémentaire du Conseil d'État (28.7.2023)	7139/13	<u>395</u>
31-10-2023	Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (24.10.2023)	7139/14	<u>420</u>

7139/00

## N° 7139

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

*(Dépôt: le 18.5.2017)*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (28.4.2017).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi.....	4
4) Commentaire des articles.....	11

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Ministre de l'Intérieur est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Palais de Luxembourg, le 28 avril 2017

*Le Ministre de l'Intérieur,*

Dan KERSCH

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi s'attelle essentiellement à améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation: à savoir la viabilisation de terrains constructibles.

Il importe dans ce contexte de proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution praticables et opérationnelles.

A cet égard, le programme gouvernemental indique en matière de création de logements que son premier objectif sera de „*maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles. Dans cette optique, la politique gouvernementale en matière de logement agira prioritairement sur les points suivants: – mobilisation de terrains à bâtir; (...)*“

En vue de l'atteinte de cet objectif, il est proposé d'améliorer certaines procédures existantes (remembrement urbain) et de supprimer certaines mesures d'exécution (zones de développement et zones à restructurer) jugées peu efficaces (1). Qui plus est, le présent projet de loi introduit une mesure innovante pour l'accélération de la viabilisation des terrains constructibles: le contrat d'aménagement dit „*Baulandvertrag*“. (2)

### **1. Modifications respectivement suppression de mesures d'exécution existantes jugées peu efficaces et praticables**

Les mesures d'exécution des plans d'aménagement prévues par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain étaient au nombre de sept: les zones de développement, les zones à restructurer, le remembrement urbain, la rectification de limites de fonds, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les réserves foncières ainsi que l'obligation de construire.

Comme énoncé ci-dessus, il est proposé de supprimer les zones de développement, les zones à restructurer ainsi que la rectification de limites de fonds. Le remembrement urbain fera, quant à lui, l'objet de modifications substantielles en vue de le rendre plus opérationnel. Les autres mesures d'exécution prémentionnées connaissent des modifications moins substantielles.

#### *Zones de développement et zones à restructurer*

Les zones de développement ainsi que les zones à restructurer ont été conçues comme des mécanismes d'accélération respectivement de mise en valeur de fonds dont le développement et la restructuration est cruciale pour l'avenir de la commune concernée voire même de la région.

Elles se voulaient comme des outils permettant de garantir la transposition dans la réalité d'options d'aménagement dont l'utilité et l'urgence est reconnue, et ce dans des délais raisonnables.

Or, à ce jour, force est de constater que les communes n'ont jamais eu recours à la désignation de telles zones.

Les raisons de l'inattractivité du recours à de telles mesures d'exécution ne sont pas totalement élucidées.

Il semblerait cependant que le fait de pouvoir recourir à des procédures de désignation de zones supplémentaires en complément de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général ait pu être perçu par les autorités communales comme un facteur de lourdeur et de complexité administrative à caractère dissuasif.

Il est par conséquent proposé de les supprimer.

#### *La rectification de limites de fonds*

L'instrument, qui permet de rectifier les limites de fonds au cas où une parcelle, en raison de sa forme, ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement, est supprimé.

En effet, les dispositions actuellement en vigueur permettent tant à la commune qu'aux propriétaires concernés de requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique. Or, une telle disposition semble être particulièrement difficile d'application.

Il s'avère en fait qu'en pratique les seules rectifications de limites, qui aboutissent, sont le fruit d'un accord entre les propriétaires concernés.

Dès lors, il n'est pas utile de prévoir des procédures ad hoc alors qu'il s'avère extrêmement délicat de trouver une issue satisfaisante une fois qu'un non-accord des propriétaires a été constaté.

### ***Le remembrement urbain***

En ce qui concerne le remembrement urbain et plus particulièrement le remembrement conventionnel et légal, un constat similaire s'impose: le ministre de l'Intérieur n'a, à la date de ce jour, jamais été saisi d'une demande dans le cadre d'une procédure de remembrement (conventionnel et légal). Or, des procédures de remembrement opérationnelles sont indispensables pour l'exécution des plans d'aménagement particulier.

En effet, nombre de projets sont ainsi bloqués puisque souvent certains propriétaires ne sont pas ou pas encore disposés à les valoriser.

Les raisons de l'inattractivité du recours à ces procédures ne sont pas, comme énoncé auparavant au sujet des zones de développement ainsi que des zones à restructurer, entièrement élucidées.

Il semblerait cependant que le remembrement conventionnel n'ait pas connu le succès escompté alors qu'un non-accord des propriétaires concernés ne laissait à la commune respectivement aux propriétaires-initiateurs que la possibilité de pouvoir requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Or, il semblerait que, bien que la possibilité d'une expropriation soit expressément prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004, les autorités communales ont toujours hésité à y recourir.

Une explication possible pourrait consister dans le fait que les autorités compétentes en matière d'expropriation ont toujours témoigné une certaine hostilité pour ce qui est des procédures d'expropriation en vue de la construction d'immeubles servant des intérêts privés et pas forcément des intérêts publics. Historiquement, les autorités compétentes en la matière ont ainsi toujours privilégié une attitude très protectrice du droit de propriété.

En effet, à l'occasion de l'adoption de la loi du 10 décembre 1998 portant création d'un établissement dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall“, le Conseil d'Etat avait notamment estimé dans son avis du 11 juin 1998 qu'un article de la loi, qui permettait l'expropriation, était contraire à la Constitution („Les immeubles à exproprier ne sont pas destinés à un usage public, mais doivent servir à procurer des logements à des personnes privées qui ne sont pas nécessairement les propriétaires actuels ... Il n'est pas établi que les expropriations doivent servir à assurer un objectif public.“ p. 3 Document parlementaire n° 4232).

## **2. Contrat d'aménagement dit „Baulandvertrag“**

Le présent projet de loi propose également la création d'un contrat d'aménagement dit „Baulandvertrag“.

L'instauration d'un tel outil innovant et jusqu'à présent inédit s'inscrit également dans la volonté de traduire le programme gouvernemental qui s'est fixé comme objectif de réussir à viabiliser rapidement des terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir.

En vue d'atteindre cet objectif, le Gouvernement a décidé de mettre en place l'instrument des contrats d'aménagement pour tous les fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation.

Finalement, il y a lieu de souligner que ce type de contrat administratif existe, sous une forme très similaire, également déjà à l'étranger, notamment en Confédération helvétique, où il a su faire ses preuves.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du XXX et celle du Conseil d'Etat du XXX portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

**Art. 1.** L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

**„Art. 35. *Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“***

(1) En vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution pour l'ensemble ou partie des fonds concernés.“

**Art. 2.** Le titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

„TITRE 6 –

### Mesures d'exécution des plans d'aménagement

#### Chapitre 1<sup>er</sup> – *Contrat d'aménagement*

##### **Art. 41. *Champ d'application***

La conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire entre la commune et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation. Il en est 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 plan d'aménagement général prévoit une levée de cette interdiction.

Ne sont pas visés par la présente disposition, toute parcelle cadastrale qui voit sa surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation augmentée de moins d'un are ainsi que les terrains qui sont entièrement viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2.

Ne sont pas visés par la présente disposition, les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement.

Ne sont pas visés par la présente disposition, les fonds appartenant aux promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et à l'Etat.

Sont visés par les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, les fonds couverts par un plan d'aménagement général dont le conseil communal est saisi conformément à l'article 10 à partir du 8 août 2018.

Tout contrat d'aménagement est irréfragablement réputé conclu sous condition suspensive d'un recours au remembrement ministériel prévu à l'article 48 et suivants.

Tout contrat d'aménagement est irréfragablement réputé conclu sous condition suspensive que la modification du plan d'aménagement général visée à l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup> soit dûment approuvée.

##### **Art. 42. *Contenu***

(1) Le contrat d'aménagement fixe le 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. Ce délai ne peut être inférieur à trois ans. Lorsque les travaux précités n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé par le contrat d'aménagement, les dispositions de l'article 44 sont d'application. Lorsque les travaux précités n'ont pas pu être réalisés pour des raisons imputables à

l'Administration, le délai précité est prorogé pour une période équivalente au retard ainsi engendré.

(2) Le contrat d'aménagement peut également prévoir des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente des fonds concernés au bénéfice de la commune qui s'appliquent en cas de dépassement du délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Le contrat d'aménagement ne saurait porter sur des modalités autres que celles prévues aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

**Art. 43. Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes**

(1) Le contrat d'aménagement est conclu entre la commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire pouvant disposer des fonds concernés.

Le contrat d'aménagement est soumis par le collègue des bourgmestre et échevins au conseil communal. La délibération du conseil communal adoptant le contrat d'aménagement est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote pour approbation au ministre qui statue dans le mois de la réception de la délibération du conseil communal.

(2) Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été approuvé.

(3) Le contrat d'aménagement doit être conclu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général pour lequel la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire, conformément à l'article 41. En cas d'inobservation du prédit délai, les dispositions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup> sont d'application.

(4) Les fonds pour lesquels un contrat d'aménagement a été conclu devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

**Art. 44. Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement**

(1) Lorsque les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des terrains n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé conformément à l'article 42, paragraphe 1<sup>er</sup>, la modification du plan d'aménagement général, à l'occasion duquel le contrat d'aménagement a été conclu, devient caduque pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant. Il en est de même en cas d'inobservation du délai prévu à l'article 43, paragraphe 3.

Si les prédicts fonds sont abandonnés à l'occasion d'un remembrement, la caducité du plan d'aménagement général frappe uniquement les nouveaux lots du propriétaire défaillant.

Le bourgmestre est tenu d'informer, sans délai, par lettre recommandée avec avis de réception le ministre et les cocontractants de l'inobservation du délai fixé par le contrat d'aménagement respectivement de l'inobservation du délai pour la conclusion obligatoire du contrat d'aménagement.

Dans le délai de trente jours de la réception de la lettre recommandée avec avis de réception, les propriétaires et les nus-propriétaires visés à l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup>, peuvent présenter par écrit leurs observations et objections au ministre sous peine de forclusion.

Endéans les trois mois qui suivent la réception de lettre recommandée avec avis de réception, le ministre décide de rétrograder le plan d'aménagement général sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant.

La décision ministérielle de rétrogradation du plan d'aménagement général fera l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et sera notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux propriétaires défaillants, aux propriétaires et nus-propriétaires qui ont introduit des observations et objections, conformément à l'alinéa 4.

Trois jours après la publication de la décision ministérielle dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, le plan d'aménagement général est rétrogradé de plein droit.

(2) Les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas aux terrains qui font l'objet d'un contrat d'aménagement contenant une promesse de vente conformément à l'article 42, paragraphe 2.



## **Chapitre 2 – Remembrement urbain**

### *Section 1 – Généralités*

#### **Art. 45. Définition**

Le remembrement urbain est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ou d'un lotissement de terrains qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains.

Le remembrement urbain peut s'effectuer soit par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, soit par le biais d'un remembrement ministériel.

#### **Art. 46. Objet et organisation**

Si des fonds ne peuvent pas de par leur délimitation ou de par leur configuration recevoir la destination leur impartie par un plan d'aménagement particulier ou un lotissement de terrains, ils sont réorganisés, en principe, après la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, conformément au plan d'aménagement particulier ou au lotissement de terrains couvrant la surface à remembrer.

Cette cession des fonds, qui peut être différée dans le temps, est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible et en fonction des disponibilités foncières, en respectant la situation initiale.

#### **Art. 47. Projet de remembrement**

Le projet de remembrement et les plans y afférents doivent être élaborés par un géomètre officiel, le cas échéant sur base du projet d'exécution, conformément à l'article 35.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes:

- a) un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant et après le remembrement;
- b) un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel;
- c) une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement;
- d) un état des constructions à démolir, le cas échéant;
- e) un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune;
- f) le cas échéant, une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement;
- g) un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles;
- h) un état des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

La valeur des surfaces apportées est fixée d'après le prix du jour à l'époque soit de l'élaboration du projet de remembrement, soit du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, tel que prévu à l'article 49 et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que défini dans le plan d'aménagement général. La valeur des surfaces attribuées est fixée d'après le prix du jour de la signature de l'acte de remembrement et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé, le cas échéant, par le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“. Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

### *Section 2 – Remembrement ministériel*

#### **Art. 48. Elaboration du projet de remembrement**

Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés. A la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

La demande est à présenter par écrit au ministre qui fait établir aux frais du demandeur un projet de remembrement.

**Art. 49. Publication et dépôt du projet de remembrement**

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 50. Observations**

Dans un délai de trente jours de la publication du projet de remembrement dans quatre quotidiens, les observations éventuelles des personnes intéressées doivent être présentées par écrit au ministre sous peine de forclusion.

**Art. 51. Décision ministérielle**

Le ministre statue sur les observations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 50 en même temps qu'il adopte le projet de remembrement. Le projet de remembrement prend dès lors la désignation de „plan de remembrement“.

Cette décision est notifiée aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

**Art. 52. Exécution du remembrement**

(1) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

L'acte de remembrement est dressé par le ou les notaires, à désigner par le bourgmestre et signé par le ministre. Il détermine notamment:

- a) l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation;
- b) les soultes et les indemnités pour plus-values ou moins-values;
- c) les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles;
- d) les droits réels et personnels qui grèvent les nouvelles parcelles;
- e) les conditions et délais dans lesquels doivent avoir lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires;
- f) les moins-values résultant d'éventuelles servitudes;
- g) les modalités et délais de démolition, le cas échéant.

L'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement.

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et aux créanciers hypothécaires concernés. Une copie est conservée par le ministre.

(2) Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle, conformément à l'article 53, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

**Art. 53. Du report des droits réels**

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire. Ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits sont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du Code civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement.

Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### **Art. 54. Servitudes**

(1) A partir du jour où un projet de remembrement est déposé à la maison communale, conformément à l'article 49, toute modification de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits jusqu'à signature de l'acte de remembrement, conformément à l'article 52.

(2) Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement.

(3) A partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, conformément à l'article 52, nul ne peut plus s'opposer à l'accès sur son terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

#### **Art. 55. Des frais d'exécution**

Les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires, les frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36, sont avancés soit par la commune, respectivement par le ou les propriétaires, qui ont fait la demande auprès du ministre, conformément à l'article 48. Ces frais sont récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

Aucune autorisation de construire prévue à l'article 37 ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires qui ne se sont pas encore acquittés des frais d'exécution, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

### Chapitre 3 – L'expropriation pour cause d'utilité publique

#### Art. 56. Déclaration d'utilité publique

Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### Art. 57. Expropriation

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement.

Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée.

#### Art. 58. Cession à des tiers de terrains expropriés

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 57, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés, qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

### Chapitre 4 – Disponibilités foncières

#### Section 1 – Réserves foncières

#### Art. 59. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du Logement, après délibération du conseil d'administration, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

#### Art. 60. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 59, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet peuvent être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

**Art. 61. Réclamations**

Dans le délai de trente jours visé à l'article 60, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée avec avis de réception au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds du Logement.

**Art. 62. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat**

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

**Art. 63. Arrêté grand-ducal**

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du Logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

**Art. 64. Cession des terrains**

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds du Logement ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le conseil d'administration du Fonds du Logement.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au Titre III de la loi précitée du 15 mars 1979.

*Section 2. Obligation de construire***Art. 65. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988.

Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception.

**Art. 66. Exécution**

Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation. La taxation peut être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:

1. si les travaux visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;

2. aux terrains à bâtir nets pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficière, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa 2, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.“

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 35*

Il est proposé de préciser que le projet d'exécution d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des fonds concernés. Une telle modification a pour avantage que le plan d'aménagement particulier pourra être exécuté en plusieurs phases.

En effet, une telle disposition s'avère être utile dans le cas de figure où le parcellaire d'un plan d'aménagement particulier connaît des rapports de propriété défavorables s'opposant à une viabilisation intégrale du plan. En effet, par le passé, l'absence d'une telle précision a déjà généré des insécurités juridiques.

Or, l'exécution d'un PAP en plusieurs phases d'impose en cas de recours au remembrement ministériel, tel que proposé aux articles 48 et suivants.

De plus, une telle modification consacre un usage à laquelle nombre d'initiateurs de plans d'aménagement particulier ont actuellement déjà recours en pratique.

## TITRE 6 –

### Mesures d'exécution des plans d'aménagement

#### *Ad article 41 Champ d'application*

La conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire pour les seuls fonds initialement sis en des zones non prioritairement dédiés à l'habitation qui se verront classés en zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation. Il s'agit en l'occurrence des zones d'habitation et des zones mixtes telles que prévues par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Il y a lieu de préciser que sont uniquement visés les zones destinées à être urbanisées: il s'agit en l'occurrence des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“.

Ne sont pas visés les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une servitude *non aedificandi* tel que par exemple une zone d'aménagement différé.

L'instauration de cette nouvelle mesure d'exécution présente un double objectif.

De prime abord, le contrat d'aménagement traduit la volonté politique qui consiste à viabiliser rapidement des terrains nouvellement désignés comme construisibles.

D'autre part, l'instauration d'un tel instrument cherche à promouvoir, lors de l'élaboration de tout projet d'aménagement général, qui inclut une modification de la délimitation de la zone verte, davantage de dialogue entre les auteurs du projet d'aménagement général et les propriétaires concernés.

Ceci devrait garantir à terme que les plans d'aménagement général „nouvelle mouture“ tiennent davantage compte de la situation foncière effective et que les extensions urbaines se fassent de façon plus prospective et efficace.

En effet, nombre de terrains ont été désignés comme construisibles alors qu'en pratique il s'avère qu'ils ne sauraient être aménagés à court ou moyen terme en raison de leur indisponibilité.

Il est précisé que les parcelles qui voient leur surface sise en zone d'habitation ou en zone mixte augmentée de moins d'un are, suite à des rectifications d'ordre technique qui s'avèrent nécessaires pour garantir la concordance de la partie graphique du plan d'aménagement général en cas de mise à

jour du fond de plan, ne tombent pas sous le champ d'application d'une conclusion obligatoire d'un contrat d'aménagement. En effet, le plan cadastral numérique (PCN), servant en principe de fond de plan au plan d'aménagement général, connaît régulièrement des mises à jour, ce qui implique généralement des adaptations de la partie graphique lors des révisions des plans d'aménagement général.

Sont également exclus de l'obligation de conclure un contrat d'aménagement les terrains qui sont d'ores et déjà entièrement viabilisés. En effet, il a été décidé de réduire le champ d'application du contrat d'aménagement pour les seuls terrains qui nécessitent d'être complètement viabilisés (p. ex. l'aménagement d'une voirie) avant toute réalisation de logements par exemple. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que, conformément à l'article 42, le contrat d'aménagement a pour objet principal la fixation du délai de réalisation des travaux de viabilisation.

En outre, le contrat d'aménagement ne peut porter sur des fonds appartenant à l'Etat, aux communes, aux syndicats de communes ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette exception au principe s'explique par le fait que les personnes morales précitées nécessitent des réserves foncières à moyen ou long terme sans contrainte de viabilisation imposée par un contrat d'aménagement, et ce notamment en vue de la réalisation d'équipements publics et collectifs dont les besoins futurs ne peuvent que difficilement être anticipés.

#### *Ad article 42 Contenu*

Cet article fixe le contenu du contrat d'aménagement, tout en prenant le soin de préciser que ce contenu ne peut être complété par des clauses dépassant le cadre ainsi fixé. En effet, la disposition du paragraphe 3 du présent article a pour vocation d'éviter notamment la conclusion de contrats d'aménagement qui se prononceraient sur des dispositions devant impérativement être réglées par les projets d'aménagement particulier ou général qui couvriront ultérieurement les fonds concernés.

Ainsi, les parties risqueraient notamment, avec un tel contrat, de contourner l'enquête publique prévue dans le cadre de la procédure d'adoption du projet, ce qui serait contraire à la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 approuvée par la loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Toujours dans l'objectif de viabiliser rapidement des terrains nouvellement définis comme constructibles, le contrat d'aménagement peut prévoir des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente des fonds concernés au bénéfice de la commune, qui peut prendre effet en cas de dépassement du délai précité. Ainsi, le contrat d'aménagement peut prévoir, qu'en cas de dépassement du délai précité, le propriétaire des fonds concernés s'engage à vendre le terrain pour un prix fixé préalablement, sans que la commune soit engagée à acheter lesdits fonds. Cette disposition permettra, une fois le délai dépassé, à la commune de devenir propriétaire des fonds concernés et d'entamer, de sa propre initiative, la viabilisation.

#### *Ad article 43 Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes*

L'adoption du contrat d'aménagement se fait selon une procédure sensiblement identique à celle employée pour la convention relative à l'exécution d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ telle que prévue par l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, il appartient au collège échevinal de conclure le contrat d'aménagement avec le ou les propriétaires respectivement ayant-droits concernés.

Pour être valide, le contrat d'aménagement nécessite par ailleurs l'approbation par le conseil communal et par le ministre de l'Intérieur. Aucune autorisation de construire<sup>1</sup> ne peut être délivrée sur les fonds concernés avant l'approbation ministérielle du contrat d'aménagement.

Il est proposé de fixer un délai de 2 ans pour la conclusion du contrat d'aménagement, à compter de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général. Il a été opté pour cette disposition en vue

<sup>1</sup> Reste à signaler que pour la majorité des zones destinées à être urbanisées, il s'agit en l'occurrence de l'autorisation de construire portant sur les travaux relatifs à la voirie et aux équipements publics visés à l'article 23 qui sont nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“.

d'inciter le collège des bourgmestre et échevins ainsi que les propriétaires à conclure un contrat d'aménagement dans les meilleurs délais.

Il a également été opté pour l'introduction d'un mécanisme de sanction en cas de non-conclusion d'un contrat d'aménagement. En l'absence d'une telle sanction, tout propriétaire pourrait, de par son inertie hypothéquer l'objectif primaire du contrat d'aménagement qui consiste à inciter les propriétaires à une viabilisation rapide des terrains à bâtir concernés.

#### *Ad article 44 Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement*

Comme mentionné ci-dessus<sup>2</sup>, l'exécution efficace des dispositions contenues dans le contrat d'aménagement nécessite un régime de sanction spécifique. Il s'agit en l'occurrence d'une disposition d'ordre public qui présente un caractère obligatoire et ne peut donc pas être contournée de quelque façon que ce soit. Ainsi, les parties doivent obligatoirement la respecter et ne peuvent donc pas y déroger par une clause particulière insérée dans le contrat d'aménagement.

Cette sanction consiste en une rétrogradation de la modification du plan d'aménagement général qui a donné lieu à la conclusion du contrat.

Ainsi, la modification du plan d'aménagement général, à l'occasion de laquelle le contrat d'aménagement a été conclu, devient caduque pour les seuls fonds appartenant au propriétaire défaillant.

La caducité vise à sanctionner la carence de la personne privée, physique ou morale. Elle s'opère de plein droit, à savoir sans formalité supplémentaire et donc „ex lege“. Une fois que la caducité a frappé les parcelles concernées, le plan d'aménagement général rétrogradé est publié conformément à la procédure prévue à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et transmis au ministre de l'Intérieur pour information. Une telle obligation d'information se justifie par le fait que le Ministère se doit de posséder une version actualisée de tous les plans d'aménagement général, et ce notamment en vue d'être en mesure d'effectuer le contrôle de légalité lui incombant en vertu de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En outre, il y a lieu de noter qu'aucune rétrogradation de plein droit n'est prévue pour les modifications avantageuses d'un plan d'aménagement général qui ont données lieu à la conclusion d'un contrat d'aménagement, qui comprend des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente des fonds concernés au bénéfice de la commune conformément à l'article 42 (2). En effet, dans cette hypothèse, les terrains en question pourront être acquis par la commune. En cas de renonciation par la commune de recourir à la promesse unilatérale de vente, une fois le délai dépassé, aucune rétrogradation de plein droit n'est prévue.

## **Chapitre 2 – Le remembrement urbain**

### *Section 1 – Généralités*

Le remembrement urbain a été consacré par toutes les législations ayant trait à l'aménagement communal.

En effet, la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ainsi que la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, tout comme ses modifications successives consacrait une procédure de remembrement.

Les procédures de remembrement non effectuées par voie d'accord entre les propriétaires n'ont cependant jamais connu le succès escompté. En effet, sous le régime de la loi précitée du 12 juin 1937, la procédure de remembrement était excessivement lourde et risquait de ne jamais aboutir.

A l'occasion de la refonte de l'ancienne législation, le législateur a tenté d'y remédier en réformant et en précisant le principe du remembrement urbain à chaque modification législative, mais le constat est sans appel.

Les procédures de remembrement actuellement en vigueur restent peu opérationnelles.

Fort de ce constat, il est proposé de ne prévoir qu'une seule procédure de remembrement efficace à laquelle il peut être pris recours en cas de désaccord entre les propriétaires.

<sup>2</sup> cf. commentaire article 43



#### *Ad article 45 Définition*

Cet article définit l'opération de remembrement en général, fût-il amiable ou ministériel.

L'idée même du remembrement urbain reste inchangée dans ses traits principaux. Il s'agit d'une opération qui consiste à effectuer une redistribution des différentes parcelles de terrains en vue d'aboutir à un parcellaire qui permet de procéder au développement urbain desdits fonds.

De prime abord, il est proposé de limiter le champ d'application du remembrement urbain aux seuls plans d'aménagement particulier et d'exclure dès lors que les plans d'aménagement général puissent être remembrés. En effet, il s'avère en pratique qu'il n'est guère envisageable de procéder à un remembrement des terrains simplement couverts par un plan d'aménagement général, dont l'aménagement ultérieur des fonds et en particulier la configuration des terrains à céder au domaine public communal n'est pas encore arrêté.

Par contre, il est opportun d'étendre le champ d'application aux simples lotissements de terrains, tels que définis à l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

De plus, il est proposé de supprimer le dernier alinéa de l'article 63 actuellement en vigueur étant donné qu'il est évident qu'il appartient aux propriétaires d'assumer les frais générés par le projet de remembrement effectué à l'amiable.

#### *Ad article 46 Objet et organisation*

Le remembrement urbain consiste, dans un premier temps, en une réunion des fonds dans une masse commune de tous les fonds compris dans le périmètre de l'aire à remembrer.

Les nouveaux lots de construction définis dans le plan d'aménagement particulier ou dans le lotissement de terrains sont attribués, après soustraction des terrains à céder au domaine public communal, de manière à ce que chaque propriétaire reçoive, proportionnellement à son apport de terrain qu'il a apporté dans la masse commune.

En principe, chaque propriétaire obtient, lors de la redistribution des lots remembrés, des terrains situés au même endroit que les terrains apportés.

La modification principale instaurée par le présent projet de loi en la matière, consiste à préciser que les nouveaux lots sont attribués non seulement en fonction de la situation initiale, mais également en fonction des disponibilités foncières. Ceci s'avère être indispensable lors de toute procédure de remembrement ministériel où il importe de regrouper les fonds appartenant aux propriétaires qui sont disposés à viabiliser leurs terrains afin de pouvoir entamer la réalisation du plan d'aménagement particulier. De même, il est essentiel de disposer d'une faculté légale de pouvoir attribuer aux propriétaires récalcitrants des lots dont la non-viabilisation ne sera pas en mesure d'hypothéquer le développement cohérent d'une première phase de réalisation du plan d'aménagement particulier.

Dans ce contexte, il est également précisé que la cession des terrains au domaine public communal peut être différée dans le temps. Une telle faculté a pour avantage que les fonds, appartenant aux propriétaires récalcitrants, puissent être redistribués sans qu'une cession d'une partie de ces terrains ne doive intervenir. Ainsi, la surface des lots leur attribués restera identique à celle des lots ou parcelles leur appartenant initialement et le remembrement ministériel ne pourra être assimilé à une expropriation déguisée des fonds.

Le deuxième alinéa de l'article 64 actuellement en vigueur est supprimé étant donné que la disposition en question est en contradiction avec le principe du remembrement ministériel, tel que prévu aux articles 48 et suivants.

Il est proposé de supprimer les trois derniers alinéas de l'article 64 actuellement en vigueur étant donné que le mode de fixation des valeurs des terrains sera réglé dans le nouvel article 47.

#### *Ad article 47 Projet de remembrement*

L'article 47 indique les pièces que doit contenir tout projet de remembrement. Il s'agit d'une part des pièces à se procurer auprès des administrations compétentes et d'autre part des pièces à faire élaborer par des personnes qualifiées en la matière. En ce qui concerne le contenu du projet de remembrement, aucune modification substantielle n'a été proposée.

Cependant, il a été jugé utile de rassembler les dispositions ayant trait au contenu des projets de remembrement à l'amiable et ministériel dans un seul et même article. Ceci dit, la loi en vigueur ne définit aucun contenu minimal relatif aux projets de remembrement effectués par voie amiable, ce qui

peut déboucher en pratique sur une hétérogénéité peu souhaitable alors qu'elle est susceptible de générer des difficultés lors de l'exécution desdits projets.

En outre, il a été précisé que la fixation de la valeur des surfaces apportées peut également être fixée à l'époque de l'élaboration du projet de remembrement. Cette modification s'avère être nécessaire étant donné que, dans le cadre de tout projet de remembrement effectué par la voie d'accord, aucun dépôt à la maison communale n'est prévu. Une telle possibilité n'affecte cependant aucunement la valeur des surfaces apportées qui reste identique dans les deux cas de figure.

#### *Ad article 48 Elaboration du projet de remembrement*

Lorsque le remembrement ne peut être effectué par voie d'accord entre les propriétaires des fonds concernés, le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement ministériel. Cette procédure ne peut être initiée que sur demande expresse d'un ou de plusieurs propriétaires ou de la commune.

Il a été opté pour une approche dite „*top down*“ pour l'élaboration du projet de remembrement afin de tenir les autorités communales à l'écart des pressions et sollicitations émanant des propriétaires concernés par le projet de remembrement et de garantir ainsi que ce dernier puisse être effectué selon les règles de l'art par un bureau d'études spécialement habilité.

En outre, il est proposé d'instaurer l'obligation pour le ministre de procéder à l'inscription au bureau des hypothèques territorialement compétent des servitudes instituées en vertu de l'article 54 du présent projet de loi. Cette disposition se veut être un complément d'information de l'obligation instituée en vertu de l'article 54 (2), qui prescrit que tout acte translatif de propriété sur les fonds concernés fasse mention du projet de remembrement. Ainsi, toutes les personnes intéressées, y inclus les officiers ministériels, se voient informées de manière appropriée que les fonds concernés par le projet de remembrement sont frappés de servitudes provisoires.

Les auteurs du projet de loi donnent à considérer que ce n'est qu'à titre exceptionnel que le remembrement ministériel sera initié. En effet, la pratique renseigne que la grande majorité des plans d'aménagement particulier sera exécutée par voie du remembrement à l'amiable. Afin d'éviter des demandes excessives de la part des propriétaires auprès du ministre, en vue de procéder au remembrement ministériel, il est proposé que l'intégralité des frais du projet de remembrement sera à la charge du ou des demandeurs précités. A cet égard, il y a lieu de préciser qu'il s'agit en l'occurrence uniquement des charges relatives à l'élaboration du projet de remembrement et non pas de celles générées lors de l'exécution du remembrement, telles que prévues à l'article 52.

#### *Ad article 49 Publication et dépôt du projet de remembrement*

Lorsque le ministre a fait élaborer le projet de remembrement, il en saisit le collège échevinal territorialement compétent.

Endéans le délai prévu à l'article 49, le collège des bourgmestre et échevins met le projet de remembrement à la disposition du public. Il a été opté de faire parcourir le projet de remembrement au travers d'une enquête publique pour deux raisons.

Premièrement, lorsque les autorités communales se retrouvent dans l'impossibilité d'avertir l'ensemble des propriétaires des fonds concernés par le projet de remembrement, l'enquête publique a pour avantage d'éventuellement informer les propriétaires qui n'ont pas pu être informés en temps utile par lettre recommandée.

Deuxièmement, l'enquête publique permet à toute personne titulaire d'éventuelles servitudes, voire de droits hypothécaires grevant les fonds concernés d'introduire leurs observations et objections contre le projet de remembrement.

Les propriétaires des fonds concernés par le remembrement sont, dans la mesure du possible, spécialement informés par voie de lettre recommandée.

Il a été opté pour ce mode d'information personnalisé pour garantir qu'en principe tous les propriétaires concernés soient informés du projet.

Par ailleurs, le ministre disposera, le cas échéant, ainsi également de plus amples informations, ce qui lui permettra de modifier le projet de remembrement en meilleure connaissance de cause tout en veillant à ce que les intérêts patrimoniaux des différents propriétaires et ayant-droits concernés soient garantis au mieux.

*Ad article 50 Observations*

Pendant la période du dépôt du projet de remembrement à la commune, les réclamants peuvent adresser par écrit leurs observations contre le projet de remembrement. Cette démarche permet aux propriétaires-contestataires et ayant-droits de présenter par écrit leurs observations et objections contre le projet de remembrement au collège des bourgmestre et échevins.

*Ad article 51 Décision ministérielle*

Dès que le ministre de l'Intérieur dispose du dossier complet concernant le projet de remembrement, il exerce son pouvoir de tutelle par une décision dans laquelle il se prononce sur l'approbation du projet de remembrement en même temps qu'il statue sur les réclamations qui lui sont parvenues.

L'on ne saurait considérer qu'en statuant sur son propre projet de remembrement le ministre enfreindrait le principe général du droit en vertu duquel „*nul ne peut être juge et partie à la fois*“, notamment consacrée par l'arrêt PROCOLA de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995. En effet, le ministre n'a aucun intérêt propre à ce que le projet de remembrement aboutisse à un remembrement effectif, car il se contente de veiller à la régularité de la procédure d'adoption et de faire droit aux observations et objections pertinentes, le cas échéant.

Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il est proposé d'instaurer une obligation de notification de la décision ministérielle aux propriétaires et ayant-droits des fonds concernés, au collège des bourgmestre et échevins ainsi qu'aux créanciers hypothécaires.

*Ad article 52 Exécution du remembrement*

Cet article reprend en majeure partie les dispositions de l'article 35 de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

Les travaux relatifs à l'abornement ainsi que la confection des plans définitifs du remembrement sont initiés par le ministre pour les raisons déjà développées à l'occasion du commentaire de l'article 48.

L'acte de remembrement, c'est-à-dire l'acte de redistribution, est dressé par le ou les notaires désignés par le bourgmestre. Cette disposition remplace celle de l'article 84 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, selon laquelle le notaire était désigné par le ministre et devait obligatoirement „*être de la région*“.

Quant au contenu de l'acte de remembrement, ce dernier a été complété notamment par le point f) qui permet dès lors de tenir compte des moins-values résultant d'éventuelles servitudes.

En l'occurrence, il peut s'agir d'une servitude résultant d'une infrastructure technique, telles que, à titre d'exemple, les lignes à haute tension souterraines qui induisent des contraintes sérieuses quant à la constructibilité des fonds concernés.

De plus, il est proposé de compléter l'article par un point g) en vue de créer une base légale habilitante permettant, au cas où la mise en œuvre du plan de remembrement nécessite des travaux de démolition d'immeubles présents sur lesdits fonds, de déterminer les modalités y relatives.

Il est également proposé de compléter l'article par une disposition selon laquelle l'acte de remembrement doit régler l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinée à garantir la récupération des frais avancés pour l'élaboration du projet de remembrement.

En effet, conformément à l'article 48, les frais induits par l'élaboration du projet de remembrement doivent être supportés dans un premier temps par la commune ou les propriétaires-demandeurs et pourront ultérieurement être recouverts auprès des propriétaires récalcitrants.

L'obligation que l'acte de remembrement soit signé par le ministre reste maintenu dans le présent projet de loi.

En outre, il a été opté pour la suppression du point (3) de l'article 84 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, qui règle les montants des indemnités ainsi que la valeur des nouvelles parcelles attribuées en cas de désaccord entre les parties.

En effet, le remembrement ministériel a pour seul objectif de remembrer les fonds concernés en cas de désaccord entre parties. De même, il y a lieu de noter que la détermination des valeurs des surfaces apportées et des surfaces attribuées est réglée à l'article 47, dernier alinéa et fait partie intégrante du projet de remembrement.

Finalement, il a été précisé que le report des droits réels ainsi que les inscriptions hypothécaires sont dressés à l'initiative du bourgmestre dans la documentation cadastrale de l'Administration du cadastre et de la topographie.

*Ad article 53 Du report des droits réels*

Il est renvoyé en ce qui concerne cet article aux commentaires exhaustifs relatifs aux articles 37 à 39 de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux (projet de loi n° 1042 concernant le remembrement des biens ruraux, p. 1496 et suivantes).

*Ad article 54 Servitudes*

Le premier paragraphe de cet article reprend les servitudes qui figurent à l'article 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

Cette mesure a été prise afin d'éviter qu'entre le jour où le projet de remembrement est déposé à la maison communale et le jour où le ministre signe l'acte de remembrement des travaux contraires aux dispositions du plan de remembrement approuvé par le ministre soient entrepris.

En outre, il a été précisé qu'à partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, les propriétaires ne peuvent pas s'opposer à l'accès sur leur terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

En effet, il est essentiel, dans le cadre de la confection des plans définitifs, de pouvoir procéder à un relevé précis du terrain par un géomètre officiel.

*Ad article 55 Des frais d'exécution*

Contrairement à ce que prévoyait l'article 86 de la loi précitée du 19 juillet 2004, les frais se rapportant aux opérations de remembrement ne sont plus avancés par l'Etat. Le projet prévoit que les frais d'exécution du projet de remembrement sont avancés par la commune territorialement compétente, respectivement par le ou les propriétaires-demandeurs.

*Ad article 56 Déclaration d'utilité publique*

Le libellé de l'article reste inchangé par rapport au point (1) de l'article 94 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

Le point (2) a été supprimé suite aux modifications qui ont été apportées aux dispositions relatives au remembrement en cas de désaccord entre les propriétaires des fonds concernés.

En outre, le point (3) est superfétatoire, sachant que le présent projet de loi propose la suppression intégrale de la mesure d'exécution des plans d'aménagement qui a trait à la rectification de limites de fonds, prévue aux articles 84 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

*Ad article 57 Expropriation*

Il est proposé de réduire le champ d'application de l'article 95 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, qui autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles, aux seuls plans d'aménagement. En effet, les dispositions du présent article s'appliquent également aux projets de remembrement ainsi qu'aux projets de rectifications de limites procédures qui sont refondues respectivement supprimées par le présent projet de loi.

*Ad article 58 Cession à des tiers de terrains expropriés*

Il est proposé de réduire le champ d'application de l'article 96 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée aux seuls plans d'aménagement pour les raisons développées à l'occasion du commentaire de l'article précédent.

*Ad article 59 Déclaration*

Le libellé de cet article reste inchangé par rapport à celui contenu dans l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

*Ad article 60 Publication*

Le libellé de cet article reste inchangé par rapport à celui contenu dans l'article 98 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, à l'exception d'un renvoi qui a dû être adapté. De même, il a été précisé que les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception.

*Ad article 61 Réclamations*

Le libellé de cet article reste inchangé par rapport à celui contenu dans l'article 99 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, à l'exception d'un renvoi qui a dû être adapté.

*Ad article 62 Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat*

Le libellé de cet article reste inchangé par rapport à celui contenu dans l'article 100 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

*Ad article 63 Arrêté grand-ducal*

Le libellé de cet article reste inchangé par rapport à celui contenu dans l'article 101 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée.

*Ad article 64 Cession des terrains*

Le libellé de cet article reste inchangé par rapport à celui contenu dans l'article 102 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, à l'exception d'un renvoi qui a été adapté.

*Ad article 65 Procédure*

De prime abord, il a été opté pour une procédure autre que celle prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée relative à l'adoption de ladite ordonnance de l'affectation à la construction, ceci dans un esprit de simplification administrative. En effet, la procédure prévue par le texte initial, qui est identique à celle prévue pour l'adoption d'un projet d'aménagement particulier, est jugée excessivement longue dans le présent contexte. Par ailleurs, le recours à une enquête publique est superflue alors que la constructibilité des terrains concernés a déjà fait l'objet d'une telle enquête.

De plus, il est proposé de compléter le texte par une disposition qui rend obligatoire l'avertissement de l'ensemble des propriétaires des fonds concernés par lettre recommandée de la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction.

*Ad article 66 Exécution*

Il est proposé de supprimer du texte actuellement en vigueur toute disposition relative à la procédure d'expropriation pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet. En effet, il peut s'agir de fonds dont l'affectation finale ne peut être qualifiée d'„utilité publique“, ce qui, d'un point de vue juridique, rend incertaine toute expropriation desdits fonds.

Fort de ce constat, il est proposé d'autoriser la commune à voter une taxe communale annuelle de non-affectation à la construction. Ainsi, la commune peut définir en fonction du mode d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement particulier ou général, le montant de la taxation.

A titre d'exemple, la commune pourrait opter pour le barème suivant: € 1.000 par are de terrain à bâtir brut (ou net) situé en zone d'habitation 1 et € 500 par are de terrain à bâtir brut (ou net) situé en zone d'activités économiques.

De même, la commune peut fixer le montant de la taxation en fonction du potentiel constructible pour les différents terrains à bâtir brut ou net. A titre d'exemple, la commune pourrait déterminer un montant de taxation de € 10 par mètre carré de surface construite brute autorisable pour un terrain donné.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/01

**N° 7139<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

---

---

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

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES  
VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(13.11.2017)

**I. CONSIDERATIONS GENERALES**

Monsieur le ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL sur le présent projet de loi par courrier du 26 avril 2017. De manière générale, le projet de loi est accueilli favorablement par le SYVICOL dans la mesure où il a pour objectif de simplifier et d'accélérer les mesures d'exécution des plans d'aménagement approuvés par les autorités. Il vise ainsi à offrir aux communes une série de mesures d'exécution « praticables et opérationnelles », en vue d'accélérer la viabilisation de terrains constructibles.

Le but recherché par le projet de loi répond en effet à une préoccupation partagée par les villes et les communes luxembourgeoises, vu la persistance de la pénurie de logements et les perspectives de croissance démographique de la population. Le gouvernement entend lutter contre ce phénomène en augmentant l'offre de terrains constructibles, approche qui est cohérente dans la mesure où la majeure partie du foncier se trouve entre les mains de propriétaires privés. Il faut cependant espérer que la mise sur le marché de terrains constructibles engendre l'effet escompté d'augmenter l'offre de logements disponibles.

Nombreuses sont les communes qui se sont d'ailleurs saisies de cette problématique dans le cadre de leur partenariat avec l'Etat tel que formalisé par le Pacte-Logement, et qui investissent dans la création ou la location de logements subventionnés en tant que promoteurs publics.

Il convient néanmoins de rappeler que ces initiatives ne rentrent pas dans le cadre des missions primaires des communes, mais relèvent davantage d'une mission « sociale » dont la responsabilité, si elle peut être partagée, doit avant tout être assumée par l'Etat et ses promoteurs immobiliers publics que sont le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM).

En ce qui concerne les instruments créés ou modifiés par le projet de loi, il convient de souligner l'introduction du « Baulandvertrag » ou contrat d'aménagement. Ce contrat, qui doit obligatoirement être conclu par la commune avec un ou des propriétaires ou nus-propriétaires disposant de fonds lors de leur reclassement en zone d'habitation, impose une contrainte de viabilisation de ces fonds dans un délai qui ne peut être inférieur à 3 ans. Néanmoins, il n'emporte pas d'obligation de construction de ces derniers, ce qui fait craindre que ces terrains restent finalement nus. Le SYVICOL regrette ici le manque de solutions pour inciter sinon contraindre les propriétaires à réaliser effectivement des logements sur les terrains viabilisés mais non bâtis, situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Le projet de loi prévoit la suppression des zones de développement et zones à restructurer, sans qu'il soit prévu de les remplacer par d'autres zones. Il est également prévu de supprimer la procédure de rectification de limites de fonds, puisqu'elle aboutit sur une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de désaccord des propriétaires.



Le remembrement urbain est lui aussi remanié. Dans sa version actuelle, le remembrement nécessite l'accord de tous les propriétaires, obtenu le cas échéant suite à l'aplanissement des difficultés, faute de quoi seule une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être déclenchée. Selon la nouvelle procédure de remembrement ministériel telle qu'envisagée par les auteurs du projet de loi, cette tentative de conciliation semble faire défaut et les communes sont écartées de la procédure de remembrement. Le SYVICOL est d'avis que ces dernières devraient cependant avoir leur mot à dire sur le projet de remembrement, sous la forme d'un avis du conseil communal.

Enfin, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les réserves foncières et l'obligation de construire font l'objet de retouches. Le SYVICOL note que seule la taxe annuelle de non-affectation à la construction subsiste comme sanction du non-respect de l'obligation de construire. Il est cependant d'avis qu'il faut maintenir également la procédure d'expropriation publique au cas où l'ordre du conseil communal n'a pas été suivi d'effet.

\*

## II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le projet de loi sous examen comporte deux articles modifiant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : l'article 1 remplace l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1 de l'article 35, et l'article 2 remplace le titre 6. Dans un souci de lisibilité du présent commentaire, les articles renvoient à la future version coordonnée de la prédite loi.

### *Art. 35. Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »*

La modification vise à préciser que le projet d'exécution (travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP) peut porter sur l'ensemble **ou une partie** des fonds concernés, afin de permettre l'exécution d'un PAP en plusieurs phases.

Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler par rapport à cet article.

## TITRE 6.

### Mesures d'exécution des plans d'aménagement

#### Chapitre 1<sup>er</sup>. Contrat d'aménagement

Il s'agit de la principale nouveauté du projet de loi, qui introduit ledit « Baulandvertrag », aux articles 41 à 44 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Ce contrat d'aménagement vise à viabiliser rapidement des terrains nouvellement désignés comme constructibles, dans le but d'endiguer le phénomène de spéculation qui accompagne parfois le reclassement de terrains lors de la modification du PAG.

Ce contrat s'impose comme un préalable indispensable à toute extension du périmètre d'agglomération. En pratique, le reclassement d'un terrain préalablement situé dans une zone non constructible (« fonds non dédiés prioritairement à l'habitation ») dans une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation (zone d'habitation et zone mixte) devra obligatoirement s'accompagner de la conclusion d'un contrat d'aménagement avec la commune.

Si les auteurs du projet de loi indiquent que « ce type de contrat administratif existe, sous une forme très similaire, également déjà à l'étranger, notamment en Confédération helvétique, où il a su faire ses preuves », le SYVICOL aurait apprécié d'avoir davantage de précisions quant à la mise en œuvre pratique du contrat d'aménagement.

### *Art. 41. Champ d'application*

Le nouvel article 41 définit les parties au contrat d'aménagement ainsi que le champ d'application dudit contrat.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article impose la conclusion du contrat d'aménagement entre la commune et le propriétaire ou le nu-propriétaire disposant des fonds. Sans vouloir remettre en cause le fondement du caractère obligatoire du contrat d'aménagement, le SYVICOL est d'avis que le texte devrait offrir davantage de flexibilité aux communes pour tenir compte de certaines situations qui existent en pratique. Ainsi, une commune peut vouloir modifier les limites du périmètre d'agglomération mais sans

nécessairement créer un « nouveau quartier » au titre de l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, pour harmoniser des constructions en bande par exemple.

Le nouvel outil vaut pour tous les terrains désignés comme constructibles par un nouveau PAG ou une modification du PAG, à l'exception de ceux dont la surface sise en zone constructible augmente de moins d'un are et de ceux qui sont déjà entièrement viabilisés. Ne sont donc pas visés les terrains constructibles non utilisés dans le tissu urbain existant, autrement dit les « Baulücken » ou dents creuses.

De même, sont exclus du champ d'application de l'article 41, « les fonds appartenant aux promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et à l'Etat ». Ces promoteurs publics visés sont les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

L'alinéa 5 précise que « sont visés par les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, les fonds couverts par un plan d'aménagement général<sup>1</sup> dont le conseil communal est saisi conformément à l'article 10 de la loi modifiée à partir du 8 août 2018 ». Or, cette date correspond à la date butoir à laquelle les projets d'aménagement général faisant l'objet d'une refonte complète doivent être soumis à l'accord du conseil communal, conformément à l'article 10 de la prédite loi. Le contrat d'aménagement ne s'appliquera donc qu'aux futures modifications des PAG « nouvelle génération ». Si cette introduction différée dans le temps du contrat d'aménagement se justifie par le risque d'interférence avec les PAG en cours d'élaboration, elle prive néanmoins le dispositif d'une grande partie de son efficacité. Le SYVICOL propose que les communes puissent recourir de manière facultative au contrat d'aménagement dès l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre la date du 8 août 2018. Ainsi, les communes qui le souhaitent pourraient signer un tel contrat d'aménagement avec les propriétaires ou nus-propriétaires disposant de fonds pour lesquels la refonte du PAG prévoit un reclassement en zone destinée à être urbanisée destinée prioritairement à l'habitation.

Enfin, les deux derniers alinéas instaurent deux conditions suspensives, à savoir l'approbation de la modification du PAG par le ministre et le recours au remembrement ministériel. Il convient de rappeler que la condition suspensive suspend les effets du contrat jusqu'à ce que la réalisation de la condition suspensive soit constatée.

Il faudrait alors compléter la condition suspensive relative à l'approbation du PAG par le ministre en y ajoutant l'adoption de la modification du PAG par le conseil communal, pour des motifs de sécurité juridique.

Par contre, la disposition qui érige le recours au remembrement ministériel en condition suspensive empêche le contrat d'aménagement de produire ses effets en l'absence d'un tel remembrement. Si les auteurs du projet de loi entendent suspendre voire interrompre le délai prévu pour la conclusion du contrat d'aménagement, respectivement celui prévu dans le contrat pour son exécution, au cas où un remembrement ministériel serait nécessaire, alors la disposition en question doit être libellée comme suit : « Le recours au remembrement ministériel suspend (...) ».

#### *Art. 42. Contenu*

### **1. Obligation de viabilisation**

L'objet principal du contrat d'aménagement est la fixation du délai de réalisation des travaux de viabilisation des fonds concernés. Il n'entraîne pas une obligation de construction, mais une obligation de viabilisation puisqu'il vise, par hypothèse, des terrains anciennement situés en dehors du périmètre d'agglomération. En l'occurrence, il s'agit de rendre le terrain à bâtir constructible. Cette exigence de viabilisation concerne a priori les travaux nécessaires à la mise en œuvre du plan d'aménagement général visés à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. D'après l'alinéa 2 de cet article, « ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations », qui relèvent d'organismes divers.

<sup>1</sup> Ne faut-il pas plutôt lire « les fonds couverts par un projet d'aménagement général ou de modification du plan d'aménagement général » ?

Deux cas de figure peuvent se présenter d'après l'article 23 susvisé : soit la viabilisation est effectuée dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier » qui exécute le plan d'aménagement général et fixe les règles d'urbanisme et de lotissement de terrains selon l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, soit il n'y a pas de nécessité de prévoir un PAP « nouveau quartier » et alors les travaux nécessaires à la mise en œuvre du PAG sont réalisés par l'administration communale et sous son contrôle.

En principe, l'initiative de la viabilisation appartient au propriétaire du terrain non viabilisé. Dans le cadre du contrat d'aménagement, le propriétaire, qui bénéficie d'un reclassement de son terrain, s'engage à faire procéder aux travaux sur son terrain endéans un délai qui ne peut être inférieur à 3 ans. Le propriétaire devrait donc accomplir les démarches auprès des prestataires de services pour la mise en œuvre des opérations de viabilisation et solliciter les autorisations auprès des autorités compétentes. Dans ce cas, comment s'articule le nouveau contrat d'aménagement par rapport au PAP « nouveau quartier » et quelles sont réellement, dans ce contexte, les obligations des parties au contrat ?

Il semble par ailleurs difficile de déterminer un délai endéans lequel la viabilisation doit être réalisée, puisqu'elle dépend de différents prestataires. Même si l'article 42 prévoit que le délai est prorogé en cas de retard imputable à l'Administration, il faut se poser la question de savoir qui constate que les travaux n'ont pas été réalisés endéans le délai imposé par le contrat d'aménagement, et à partir de quand peut-on dire que le non-respect du délai est imputable à l'Administration ? Il serait sans doute opportun de prévoir que ce délai peut être exceptionnellement prolongé d'un commun accord des parties, lequel doit intervenir avant l'expiration du délai imposé par le contrat de manière à permettre au propriétaire ou au nu-propriétaire de solliciter une telle prolongation auprès de la commune.

Enfin, que se passe-t-il en cas de mutation de propriété, par exemple en cas de vente du terrain avant l'expiration du délai visé au contrat d'aménagement ? On reviendra sur cette question à l'occasion de l'analyse de l'article 43.

## 2. Promesse unilatérale de vente des fonds

L'article 42 (2) de la loi dispose que le contrat d'aménagement peut prévoir des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente, dès lors que les fonds concernés n'ont pas été viabilisés dans le délai imparti au contrat.

S'il n'appartient pas au SYVICOL de questionner la constitutionnalité de cette disposition, plusieurs remarques peuvent néanmoins être formulées. En premier lieu, la promesse unilatérale de vente traduit un engagement unilatéral de volonté, de sorte qu'elle est étroitement attachée à la personne du promettant. Que se passe-t-il si celui-ci décide de se séparer de son bien avant le terme fixé au contrat d'aménagement ? La promesse unilatérale de vente entraîne-t-elle l'indisponibilité du bien, même si elle ne s'applique qu'en cas de dépassement du délai prévu pour la viabilisation des fonds ?

Outre le fait qu'il paraît difficilement concevable d'obliger une partie tierce au contrat initial à reprendre les engagements résultant de la promesse unilatérale de vente, les conditions intrinsèques de la promesse unilatérale de vente compromettent son introduction dans le contrat d'aménagement. En effet, la promesse unilatérale de vente doit, sous peine de nullité, fixer les éléments essentiels du futur contrat de vente que sont notamment la chose et le prix.

En pratique, il risque d'être très difficile de déterminer ce dernier, dans la mesure où le prix n'est pas le même selon que les fonds ont été viabilisés partiellement ou non, et qu'il devrait le cas échéant être réévalué pour tenir compte de l'inflation des prix, sous peine de lésion. Finalement, la promesse unilatérale de vente insérée dans le contrat d'aménagement risque de le déséquilibrer dans la mesure où seule une partie, le promettant – propriétaire ou nu-propriétaire des fonds –, s'engage sur la vente sans possibilité de négociation ultérieure, et que d'autre part la réalisation de la condition dépend pour partie de la volonté de la partie qui s'engage.

Le SYVICOL se demande si le recours au droit civil n'offre pas d'autres solutions en cas d'inexécution du contrat d'aménagement, par exemple l'exécution forcée en nature de l'obligation, voire le recours au droit de préemption. Il est ainsi rappelé que la loi dite Omnibus a récemment modifié l'article 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 en élargissant le droit de préemption aux communes pour toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal, ainsi que pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans

une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones<sup>2</sup>.

*Art. 43. Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes*

L'article 43 prévoit une procédure pour l'adoption du contrat d'aménagement. Ainsi, le collège des bourgmestre et échevins négocie et conclut le contrat d'aménagement qui est ensuite soumis au vote du conseil communal, conformément aux attributions confiées à ces organes par la loi communale.

La délibération portant adoption du contrat d'aménagement doit ensuite être approuvée par le ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition va à l'encontre de la déclaration d'intention du gouvernement en faveur d'un allègement de la tutelle administrative envers les communes. Etant donné que le ministre de l'Intérieur doit de toute façon approuver la modification du PAG, et même le ministre de l'Environnement en cas de modification de la délimitation de la zone verte, il n'y a pas lieu de soumettre à nouveau à l'approbation du ministre le contrat d'aménagement dans la mesure où il vient en quelque sorte partiellement « exécuter » le PAG en ce qui concerne la viabilisation des fonds. De plus, le ministre de l'Intérieur aura également à connaître du PAP « nouveau quartier », de sorte que l'approbation du contrat d'aménagement est superfétatoire. Par conséquent, le SYVICOL demande à voir supprimer cette disposition. Il y a partant lieu de remplacer la disposition subséquente aux termes de laquelle « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été approuvé » par « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été adopté par le conseil communal ».

L'article 43 (4) prévoit que les fonds concernés par un contrat « font l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ». Est-ce qu'il s'agit d'une simple mesure de publicité foncière pour rendre l'acte opposable aux tiers, ou est-ce qu'il s'agit au contraire d'une véritable inscription hypothécaire ? Le commentaire des articles n'y fait malheureusement pas référence.

Etant donné que la conclusion d'un contrat d'aménagement est une obligation légale, le SYVICOL demande à ce que son inscription au bureau des hypothèques soit exempte du paiement de droits et ne donne partant lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

De façon plus générale, il se pose la question de savoir si le contrat d'aménagement crée une obligation réelle ou personnelle dans le chef du propriétaire ou du nu-propriétaire disposant des fonds. Le fait que la rétrogradation s'applique sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant, selon l'article 44 (1) alinéa 5 de la loi fait pencher la balance en faveur d'une obligation réelle, en ce qu'elle est liée à une chose et pèse, non sur le débiteur personnellement, mais sur le propriétaire de cette chose en tant que tel, de telle sorte que celui-ci peut s'en affranchir en aliénant la chose ou en délaissant sa propriété<sup>3</sup>. Comme les auteurs du projet de loi ont imposé la formalité de l'inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens – et non l'enregistrement d'un acte sous seing privé –, on peut en déduire que cette obligation suit le fonds en quelque main qu'il passe.

Au contraire, la présence d'une clause relative à une promesse unilatérale de vente – discutée ci-dessus –, qui s'applique uniquement en cas de dépassement du délai pour réaliser les travaux de viabilisation, plaide pour une obligation personnelle du propriétaire signataire du contrat d'aménagement. En tout état de cause, il y a une insécurité juridique quant à la question de savoir si les obligations découlant du contrat d'aménagement sont transférées à un nouveau propriétaire ou même aux héritiers du propriétaire signataire, et ce d'autant plus dans le cas d'une viabilisation réalisée en plusieurs phases.

Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne vaudrait pas mieux imposer une véritable servitude d'urbanisme légale ayant un caractère d'utilité publique, laquelle prendrait fin une fois la viabilisation du terrain effectuée.

2 Précisément, ce droit de préemption peut être exercé en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ainsi qu'en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics et de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

3 Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Henri Capitant, édition 2005

*Art. 44. Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement*

L'article 44 de la loi modifiée concerne l'inexécution du contrat d'aménagement. L'absence d'exécution des travaux de viabilisation dans le délai fixé au contrat entraîne la caducité de la modification du PAG pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant, c'est-à-dire que les terrains reclassés retourneront au classement précédant la modification du PAG. La même sanction s'applique en l'absence de conclusion d'un contrat d'aménagement endéans les deux années après l'entrée en vigueur du PAG.

D'après le commentaire des articles, cette caducité interviendrait « ex lege », sans formalité supplémentaire. Toujours d'après les auteurs du projet de loi, « il s'agit d'une disposition d'ordre public qui présente un caractère obligatoire et ne peut donc pas être contournée de quelque façon que ce soit ». Dans ce cas, la simple échéance du délai prévu au contrat d'aménagement devrait emporter la rétrogradation des fonds concernés. Or, l'alinéa 4 de l'article 44 prévoit que les propriétaires et les nuspropriétaires peuvent présenter par écrit leurs observations et objections au ministre, et d'après l'alinéa 5, « le ministre décide de rétrograder le plan d'aménagement général sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant » endéans un délai de 3 mois. Est-ce à dire que le ministre, qui n'est pas partie à la convention, dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à une éventuelle rétrogradation ?

D'après l'analyse du SYVICOL, l'intervention du ministre se limite à constater la caducité de la modification du PAG qui s'opère de plein droit. Dès lors, la possibilité offerte au propriétaire ou nupropriétaire défaillant de présenter des observations ou objections est sans objet. Si ces personnes contestent l'inexécution du contrat d'aménagement, elles devront déposer un recours devant le juge administratif, qui peut éventuellement suspendre les effets de la rétrogradation en attendant l'issue du litige.

Par contre, en vertu du principe du parallélisme des formes, le SYVICOL se demande si la modification de plein droit du PAG ne devrait pas être actée par le conseil communal.

Il faut encore préciser que si le contrat d'aménagement contient une promesse unilatérale de vente, l'article 44 (2) exclut l'application des dispositions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>. Ceci a comme conséquence que si la commune renonce à acquérir les fonds, aucune rétrogradation de plein droit n'est prévue. Dans un souci de cohérence, le SYVICOL est d'avis que la rétrogradation devrait venir sanctionner l'inaction du propriétaire ou du nupropriétaire également dans l'hypothèse où le contrat d'aménagement inclut une promesse unilatérale de vente et où la commune ne lève pas l'option.

Alternativement, le SYVICOL suggère, pour remédier aux problèmes juridiques liés à la présence de la promesse unilatérale de vente dans le contrat d'aménagement, lesquels ont été exposés à l'article 42, d'instaurer un droit de préemption au profit de la commune sur les fonds qui n'auront pas été viabilisés endéans le délai imparti au contrat d'aménagement.

## **Chapitre 2. Remembrement urbain**

Les dispositions relatives au remembrement sont remaniées, et le remembrement ministériel est introduit. Le remembrement conventionnel, qui nécessite l'accord de tous les propriétaires concernés, reste bien évidemment possible.

En cas de désaccord, seul un remembrement ministériel est envisageable, ou alors l'expropriation pour cause d'utilité publique. La procédure de rectification de limites de fonds, qui permet à un propriétaire, au cas où une parcelle ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement, de demander le redressement de ses limites par voie d'échange, disparaît. Cette suppression est motivée par le fait que très peu de rectifications de limites ont abouti suivant cette procédure, si ce n'est par le fruit d'un accord – initial – entre les propriétaires concernés.

Le remembrement ministériel correspond dans ses grandes lignes au remembrement légal tel que nous le connaissons, mais il se caractérise par une approche « top down » qui donne le pouvoir de décision au ministre en laissant la commune à l'écart de la procédure.

*Art. 46. Objet et organisation*

Le projet de loi apporte deux nouveautés par rapport au remembrement urbain tel qu'il existe actuellement. Premièrement, la cession des terrains au domaine public communal pour les opérations de viabilisation peut être différée dans le temps afin de favoriser la redistribution des fonds aux propriétaires récalcitrants. Il s'agirait d'une exception au principe selon lequel la cession des fonds réservés

à la voirie et aux équipements publics intervient avant la redistribution des lots. Si l'on comprend le but de cette disposition, il est difficile d'en saisir les implications pratiques : si les propriétaires opposés au projet de remembrement reçoivent un lot d'une surface identique à celle leur appartenant initialement, la redistribution des lots se fera-t-elle alors au préjudice des autres propriétaires ? En effet, la cession au domaine public communal est normalement effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Si les propriétaires hostiles au remembrement ne sont pas concernés par cette cession, ils s'en sortiraient mieux que ceux qui adhèrent au projet.

Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de garantir une équité entre tous les propriétaires et qu'il y a lieu de prévoir un mécanisme assurant que les propriétaires qui seront concernés par la viabilisation dans une deuxième phase, devront contribuer soit en nature en cédant une partie de terrain, soit financièrement en payant une soulte, à la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics. D'autre part, on peut se demander comment ces travaux d'infrastructure pourront être réalisés si l'acte de cession proprement dit est « différé dans le temps », voire même s'il est possible en pratique d'exécuter les travaux d'infrastructure (par exemple, aménagements des espaces collectifs) en plusieurs phases ?

Deuxièmement, le texte précise désormais que les nouveaux lots sont répartis non seulement selon leur situation initiale, mais aussi sur base des disponibilités foncières. Selon les auteurs du projet de loi, « il est essentiel de disposer d'une faculté légale de pouvoir attribuer aux propriétaires récalcitrants des lots dont la non-viabilisation ne sera pas en mesure d'hypothéquer le développement cohérent d'une première phase de réalisation du PAP ». Cette disposition laisse une large marge de manœuvre au ministre dans la redistribution des lots et risque de porter préjudice à des propriétaires a priori non hostiles au projet de remembrement en ce qu'ils pourraient se voir attribuer des lots le cas échéant assez éloignés de leur situation initiale. Le SYVICOL est d'avis que la procédure de remembrement doit malgré tout tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés, ce que le texte ne semble pas favoriser.

Finalement, il faut remarquer que la disposition selon laquelle « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique » a disparu dans la nouvelle version de l'article 46, et ce sans explication aucune.

#### *Art. 47. Projet de remembrement*

L'article 47 est relatif au contenu du projet de remembrement. Celui-ci doit être élaboré par un géomètre officiel et contenir un certain nombre de plans et documents, notamment un tableau par propriétaire des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles.

Ainsi, il est prévu que la valeur des surfaces apportées est fixée d'après le prix du jour à l'époque soit de l'élaboration du projet de remembrement, soit du dépôt du projet de remembrement à la maison communale. Or, la disposition selon laquelle « pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement » est maintenue. Puisque la valeur des surfaces apportées est identique, le SYVICOL est d'avis que, dans un souci de sécurité juridique, il vaut mieux retenir une seule date et fixer cette valeur d'après le prix du jour à l'époque de l'évaluation des apports afin de faciliter par ailleurs ces travaux d'évaluation.

#### *Art. 48. Elaboration du projet de remembrement*

Selon l'article 48, l'initiative d'un projet de remembrement appartient au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, respectivement à un ou plusieurs propriétaires de fonds concernés. Ces derniers doivent présenter par écrit une demande au ministre, qui peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement aux frais du demandeur.

Le SYVICOL estime que le recours au remembrement ministériel devrait non pas être la règle, mais une alternative au remembrement amiable. Puisque la condition relative au nombre de propriétaires intéressés a été supprimée, il est possible qu'un des propriétaires saisisse le ministre en vue d'un remembrement ministériel, sans même que les autres propriétaires n'en soient informés, du moins avant le dépôt du projet de remembrement. Ainsi, le propriétaire qui fait la demande n'a pas à démontrer que des démarches en vue d'un remembrement amiable ont été effectuées et qu'elles ont échoué. Le texte suppose au contraire qu'un ou des propriétaires seraient récalcitrants. Or, ne faudrait-il pas offrir aux propriétaires la possibilité de s'entendre avant d'ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement

ministériel ou tenter de les concilier ? Le SYVICOL propose que le ministre informe les propriétaires ou nus-propriétaires de la demande de remembrement ministériel, respectivement de sa décision d'ordonner un remembrement ministériel. De même, le projet de loi devrait favoriser la prise de contact de la part des propriétaires concernés avant la finalisation et le dépôt du projet de remembrement. De l'avis du SYVICOL, une implication des propriétaires de fonds concernés par un éventuel remembrement ministériel dès la saisine du ministre pourrait permettre d'aboutir à une solution qui recueille un large consensus parmi ces derniers.

Le SYVICOL note l'emploi du conditionnel (« le ministre peut ordonner ») puis du présent (« le ministre fait établir ») dans la même disposition. Il est d'avis que le remembrement ministériel est une procédure spécifique et que le ministre doit avoir la possibilité de ne pas donner suite à la demande de remembrement, de sorte qu'il convient de faire usage du conditionnel.

Le texte précise également que le ministre peut demander l'inscription des terrains à remembrer au bureau des hypothèques de la situation des biens. Il faut se demander quel est l'objet de cette inscription ? S'il s'agit des servitudes visées à l'article 54, alors cette disposition est prématurée puisque lesdites servitudes ne prennent naissance qu'à partir du moment où le projet de remembrement est déposé à la maison communale. Cette disposition devra alors être transférée à l'article 54, respectivement à l'article 49.

Finalement, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 48, les frais se rapportant au projet de remembrement devront être avancés par le demandeur du remembrement.

Cette disposition devrait, selon les auteurs du projet de loi, dissuader les propriétaires de faire « des demandes excessives ». Etant donné que la condition de réunir la majorité des propriétaires intéressés et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement a été supprimée, il semble en effet judicieux de prévoir une disposition tendant à freiner les demandes des propriétaires.

#### *Art. 49 à 51.*

La nouvelle procédure introduite par les articles 49 à 51 se caractérise par une simplification et un raccourcissement de la procédure de remembrement.

Lorsque le ministre a fait élaborer le projet de remembrement, il en saisit le collège échevinal territorialement compétent. La procédure d'enquête publique a été maintenue mais légèrement modifiée afin de garantir l'information de tous les éventuels concernés : ainsi, le projet de loi prévoit, en sus de l'information individuelle des propriétaires qui sont identifiés, la publication du dépôt du projet de remembrement à la maison communale et dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

La différence apparaît au niveau du traitement des réclamations : alors qu'auparavant les observations devaient être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins, qui devait entendre les opposants en vue de l'aplanissement des difficultés et soumettre le projet de remembrement au vote du conseil communal – susceptible de nouvelles réclamations à trancher par le ministre –, le ministre fait désormais cavalier seul. C'est à lui que sont adressées les observations des personnes intéressées, il statue sur ces dernières et adopte le projet de remembrement. La décision ministérielle fait simplement l'objet d'une notification à la commune ainsi qu'aux propriétaires concernés.

Les explications figurant au commentaire des articles sont assez vagues : d'après les auteurs du projet de loi, le ministre exercerait « son pouvoir de tutelle par une décision dans laquelle il se prononce sur l'approbation du projet de remembrement en même temps qu'il statue sur les réclamations qui lui sont parvenues ». L'exercice d'un pouvoir de tutelle suppose néanmoins une prise de décision par les autorités communales. Or, dans le projet de loi, les autorités communales sont dépossédées de leur rôle dans la procédure, qui se limite à procéder au dépôt et à la publication du dépôt.

Ces dernières ont cependant un intérêt quant à l'issue de la procédure de remembrement, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics.

Le SYVICOL est d'avis que le conseil communal doit, au minimum, pouvoir soumettre au ministre son avis par rapport au projet de remembrement. Il demande ainsi à voir ajouter un alinéa 2 à l'article 50 libellé comme suit : « Le ministre soumet le projet de remembrement ainsi que, le cas échéant, les observations des personnes intéressées à l'avis du conseil communal. L'avis du conseil communal doit parvenir au ministre dans un délai de trois mois à partir de la réception du projet de remembrement sous peine de forclusion ».

Il convient finalement de remarquer que l'ancien article 81 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif aux effets de la décision ministérielle n'a pas été repris par le projet de loi. Le SYVICOL ignore s'il s'agit d'un oubli ou d'une volonté délibérée des auteurs.

*Art. 52. Exécution du remembrement*

En ce qui concerne l'exécution du remembrement, les dispositions restent quasiment inchangées, sauf en ce qui concerne les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle et les éventuelles inscriptions hypothécaires, actes qui seront dressés à l'initiative du bourgmestre – alors qu'auparavant ils étaient dressés à l'intervention du ministre. Le SYVICOL ignore la raison d'être de cette modification, qui ne trouve pas d'explication au commentaire des articles. Le bourgmestre n'a pas d'intérêt à intervenir dans la désignation du notaire chargé de dresser l'acte de remembrement ou dans l'établissement de ces actes. Le SYVICOL est d'avis que le ministre de l'Intérieur, qui mène la procédure de remembrement ministériel, doit également superviser les actes qui en découlent.

En outre, il convient de préciser expressément quels sont les frais avancés dont il est fait mention à l'alinéa 3 de l'article 52. Si le commentaire des articles précise qu'il s'agit des « frais induits par l'élaboration du projet de remembrement », il serait bon de le préciser dans le texte et de compléter la disposition comme suit : « l'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés pour l'élaboration du projet de remembrement ».

*Art. 54. Servitudes*

L'article 54 frappe d'une servitude les fonds concernés par un projet de remembrement à partir du dépôt de ce dernier à la maison communale. Or, l'existence d'une servitude pose inévitablement la question de son indemnisation. L'ancienne disposition a été modifiée et la précision que « ces servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité » a été supprimée pour se conformer à la jurisprudence de la cour constitutionnelle. Il faut d'ailleurs se poser la question de savoir si une telle servitude pourrait ouvrir un droit à indemnité en pratique dans la mesure où elle ne vise que la modification substantielle de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux, servitudes a priori provisoires car limitées dans le temps.

*Art. 55. Des frais d'exécution*

Il est renvoyé aux développements faits à l'endroit de l'article 52 en ce qui concerne les frais relatifs à l'élaboration du projet de remembrement. Le dernier alinéa de l'article 55 aborde à nouveau la problématique des servitudes créées par un « projet ou plan de remembrement », en prévoyant une disposition similaire à l'article 33 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui enferme une éventuelle demande d'indemnisation dans un délai de 5 ans. Toutefois, les servitudes définitives découlant d'un plan de remembrement répondent à un cas particulier et ne peuvent être assimilées à celles de plans d'aménagement. L'ancienne disposition prévoyait ainsi qu'une indemnité était due « s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain », ce qui respecte a priori la jurisprudence précitée.

Comme le plan de remembrement est adopté par la voie ministérielle, le SYVICOL en déduit que les éventuelles demandes d'indemnisation seront dirigées contre l'Etat. En ce qui concerne d'éventuelles servitudes établies par le plan de remembrement au profit d'un fonds dominant, elles bénéficient dès lors à un propriétaire en particulier. Ne serait-il dès lors pas juste de faire peser l'indemnité sur ce propriétaire ?

### **Chapitre 3. L'expropriation pour cause d'utilité publique**

Le libellé de la déclaration d'utilité publique reste inchangé. Le champ d'application des articles 57, qui autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles, et 58, qui autorise à céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis à des personnes de droit privé ou public, est réduit aux seuls plans d'aménagement.



## **Chapitre 4. Disponibilités foncières**

### *Section 1. Réserves foncières*

L'exposé des motifs reste muet quant aux changements apportés au chapitre 4 consacré aux disponibilités foncières. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de retouches ponctuelles du texte de loi, notamment en ce qui concerne les réserves foncières.

Pour rappel, ces dispositions permettent au conseil communal de réserver des terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures ou services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Cette déclaration est soumise à une enquête publique à l'issue de laquelle le gouvernement délibère et transmet le dossier au Conseil d'Etat, qui rend un avis. Un arrêté grand-ducal arrête la constitution de la zone de réserves foncières et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation dans un délai maximal de 5 ans.

### *Section 2. Obligation de construire*

En ce qui concerne l'obligation de construire, ses dispositions avaient déjà été remodelées par la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite Pacte logement. D'après le texte, le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains déterminés. Ainsi et contrairement au « Baulandvertrag », l'obligation de construire a pour objectif la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées.

Le projet de loi entend simplifier la procédure prévue par le texte initial, à savoir celle à suivre pour l'adoption d'un PAP, en lui substituant une délibération du conseil communal portant ordonnance de l'affectation à la construction des terrains non bâtis, à charge pour la commune d'avertir les propriétaires des fonds concernés par lettre recommandée avec avis de réception. Suite à cet ordre, les propriétaires disposent d'un délai de 3 ans pour débiter les travaux d'infrastructures, faute de quoi la commune peut exiger du propriétaire une taxe annuelle de non affectation à la construction.

Le projet de loi modifie ainsi l'actuel article 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 en supprimant la possibilité pour la commune de lancer une procédure d'expropriation publique, pour ne conserver que la possibilité d'introduire une taxe. Or, cette dernière alternative à l'expropriation introduite en 2008 avait entraîné une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat, qui avait requalifié cette taxe en sanction ou amende fiscale et estimé qu'elle faisait double emploi avec le droit d'imposer des taxes annuelles spécifiques sur les terrains à bâtir non affectés à la construction issu des articles 15 et 16 de la loi modifiée du 22 octobre 2008. Le Conseil d'Etat en avait conclu à l'époque que la commune devrait seulement garder le droit de recourir à la procédure d'expropriation pour sanctionner le non-respect de l'ordre communal.

Il est donc surprenant de constater que les auteurs du projet de loi entendent supprimer la référence à la procédure d'expropriation au nom du principe de la sécurité juridique, dans la mesure où il peut s'agir de fonds dont l'affectation finale ne peut être qualifiée d'« utilité publique ». Le SYVICOL estime toutefois qu'il serait opportun de pouvoir continuer à recourir à la procédure d'expropriation, dans la mesure où certains projets peuvent néanmoins remplir les critères de l'utilité publique, et qu'il convient d'étudier d'autres sanctions éventuelles.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 novembre 2017

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/02

N° 7139<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (20.6.2017) .....	1
2) Avis de la Chambre des Métiers (5.10.2017).....	6
3) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (9.10.2017).....	16
4) Avis de la Chambre des Salariés (11.7.2017) .....	18

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(20.6.2017)

Le projet de loi n° 7139 sous avis portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « Loi modifiée du 19 juillet 2004 ») a pour objet, d'une part, la réforme des mesures d'exécution destinées à la mise en oeuvre d'un plan d'aménagement général (PAG) ou particulier (PAP) approuvé par le Ministre de l'Intérieur et, d'autre part, l'introduction d'un nouvel outil sous forme d'un contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* » entre une commune et un ou plusieurs propriétaires de « *fonds non dédiés prioritairement à l'habitation mais pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation* », en vue d'accélérer la viabilisation de terrains à bâtir.

Après le projet de refonte de la loi sur l'aménagement du territoire<sup>1</sup> introduisant notamment des définitions du programme directeur d'aménagement du territoire<sup>2</sup> (PDAT), des plans directeurs secto-

1 Projet de loi n°7065 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 de route ; 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, avisé par la Chambre de Commerce le 17.1.2017.

2 Le projet de loi sous avis définit le programme directeur comme un « *programme politique arrêtant les orientations et objectifs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire et constituant le cadre de référence en la matière pour les actions, plans ou projets de plans ainsi que les programmes de l'Etat et les communes* ».

riels<sup>3</sup> (PDS) et des plans d'occupation du sol<sup>4</sup> (POS), et la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus »<sup>5</sup> constituant un premier pas vers une simplification des procédures d'urbanisme, le projet de loi sous avis vise, selon l'exposé des motifs, à proposer aux communes un ensemble de mesures « *praticables et opérationnelles* », afin de mettre en oeuvre un plan d'aménagement général approuvé. Il introduit par ailleurs une mesure dite innovante pour accélérer la viabilisation de terrains constructibles : le contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* ».

La Loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoyait les sept mesures d'exécution suivantes :

- définition de zones de développement,
- définition de zones à restructurer,
- le remembrement urbain,
- la rectification de limites de fonds,
- l'expropriation pour cause d'utilité publique,
- les réserves foncières,
- l'obligation de construire.

Le projet de loi sous avis propose de supprimer les mesures d'exécution concernant les zones de développement, les zones à restructurer ainsi que la rectification de limites de fonds, jugées peu efficaces par les auteurs, et d'améliorer les procédures en matière de remembrement urbain et d'obligation de construire afin de le rendre plus opérationnelles. Les autres mesures d'exécution susmentionnées ne connaissent pas de modifications importantes, l'expropriation pour cause d'utilité publique notamment étant explicitée dans la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.<sup>6</sup>

## Contenu de la réforme

### *Création d'un contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag »*

Les mesures d'exécution concernant les zones de développement<sup>7</sup> et les zones à restructurer<sup>8</sup> étant jugées inefficaces par les auteurs, le projet de loi sous avis propose d'instaurer un nouvel outil consistant à la conclusion d'un contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* » entre une commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, et un ou plusieurs propriétaires de « *fonds non dédiés prioritairement à l'habitation mais pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation* », en

3 Le projet de loi sous avis définit le plan directeur sectoriel comme un « *instrument de l'aménagement du territoire adopté par règlement grand-ducal, élaboré en vue de la mise en oeuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale en intégrant et précisant pour un ou plusieurs secteurs d'activités donnés les options nationales et en assurant la mise en balance d'intérêts du ou des secteurs d'activités donnés avec d'autres besoins en matière d'utilisation des sols et de l'espace* ».

4 Le projet de loi sous avis définit le plan d'occupation du sol comme un « *instrument de l'aménagement du territoire, adopté par règlement grand-ducal, élaboré en vue de l'aménagement d'une surface délimitée à l'échelle locale ou intercommunale et précisant, le cas échéant, la mise en oeuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale* ».

5 Loi du 3 mars 2017 portant notamment modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

6 L'article 20 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, avisée par la Chambre de Commerce le 26 avril 2011, consacre un droit pour les communes de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la mise en oeuvre des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d'occupation du sol (POS) régulièrement déclarés obligatoires.

7 Définition à l'article 42 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004: « *On entend par zone de développement toute partie du territoire communal urbanisé ou non, non bâtie ou ne présentant des constructions et aménagements que sur une partie restreinte de sa surface totale, qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux tels que définis par les plans arrêtés sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ou pour le développement et l'organisation urbaine de la commune conformément au plan d'aménagement général et à son rapport justificatif.* »

8 Article 55 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 : « *Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone à restructurer un quartier existant de la localité qui présente un intérêt particulier pour le développement et l'organisation urbaine de la commune dans le sens que sa revalorisation permettrait une réorganisation urbanistique de la commune ou encore qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux (...).*»

vue d'accélérer la viabilisation de terrains à bâtir. Cela consiste à rendre obligatoire<sup>9</sup> la conclusion d'un contrat administratif pour les terrains devenus constructibles suite à une modification de la délimitation d'une zone verte dans le cadre d'une modification du plan d'aménagement général. (De façon facultative, une promesse de vente à la commune pourra être incluse à la valeur du terrain au moment de la signature du contrat.)

Il s'agit donc de favoriser la mise à disposition de terrains à bâtir dans les communes et de préciser les modalités du déroulement des constructions. En vue d'atteindre cet objectif et afin de réduire les délais d'approbation, après la soumission du contrat d'aménagement au conseil communal par le collège des bourgmestre et échevins, la « *délibération du conseil communal portant adoption du contrat d'aménagement est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote pour approbation au ministre* », qui aura un mois pour statuer. Par ailleurs, « *le contrat d'aménagement doit être conclu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général pour lequel la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire* » et doit définir le délai dans lequel le terrain pourra être viabilisé, sous peine de sanction impliquant la rétrogradation du terrain à son classement précédent (en zone verte par exemple). Ceci dans un but de plafonner le prix de vente des terrains reclassés afin de réduire la spéculation foncière.

Sont exclus de cette nouvelle disposition les terrains appartenant à l'Etat, à une commune ou à un promoteur public (tel que le Fonds du Logement ou la Société nationale des habitations à bon marché) et ceux inférieurs à un are.

#### ***Suppression et modifications de certaines mesures d'exécution existantes jugées inefficaces et inefficientes***

Concernant la désignation de zones de développement et les zones à restructurer, mesures visant à accélérer des options d'aménagement jugées importantes pour les communes, force est de constater qu'à ce jour, les autorités communales n'ont jamais désigné de telles zones, probablement en raison de la lourdeur administrative inhérente aux procédures de désignation de telles zones, selon l'exposé des motifs. Le projet de loi sous avis propose donc de supprimer ces deux mesures d'exécution.

La rectification de limites de fonds est également supprimée. Selon l'exposé des motifs, cet instrument destiné à rectifier les limites de fonds dans le cas où une parcelle ne pourrait pas recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement en raison de sa forme, était difficile à appliquer. Il s'est en effet avéré inutile de prévoir une procédure à suivre en cas de désaccord entre propriétaires vu qu'en pratique, les seules rectifications qui aboutissent sont celles qui font suite à un accord entre propriétaires concernés. L'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>10</sup> reste la mesure d'exécution à laquelle tant les propriétaires que les communes peuvent avoir recours en cas de désaccord à côté du remembrement urbain ministériel, détaillé par la suite.

Le remembrement urbain est modifié via la suppression des notions de « remembrement conventionnel » et de « remembrement légal », le Ministre de l'Intérieur n'ayant jamais été saisi d'une demande dans le cadre d'une procédure de remembrement conventionnel ou légal à ce jour. Selon la Loi modifiée du 19 juillet 2004, le remembrement conventionnel prévoyait qu'un plan de remembrement pouvait « *être initié et soumis aux propriétaires concernés par plusieurs propriétaires représentant la majorité des propriétaires intéressés et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement.* » Le remembrement légal donnait la possibilité au Ministre de l'Intérieur d'ordonner « *l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, soit de sa*

9 Article 41, Champ d'application : « *La conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire entre la commune et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation.* »

10 Article 56 et 57 du projet de loi sous avis : « Art. 56. Déclaration d'utilité publique : Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 57. Expropriation : L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement. Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée ».

*propre initiative, soit à la demande d'au moins un cinquième des propriétaires des fonds à remembrer, soit à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer ».*

Le projet de loi sous avis propose que le remembrement urbain ne puisse s'effectuer que par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés ou par remembrement ministériel. Cette dernière mesure donne la possibilité au Ministre de l'Intérieur d'ordonner « *l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés* ». Cette mesure constitue donc une alternative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, mesure à laquelle « *les autorités communales ont toujours hésité à recourir* », selon l'exposé des motifs.

Par ailleurs il est proposé de limiter le champ d'application du remembrement urbain aux seuls plans d'aménagement particulier.

Les réserves foncières ne font l'objet d'aucune modification.

L'obligation de construire est simplifiée dans le sens où il suffira d'une délibération au sein du conseil communal pour contraindre un propriétaire n'ayant pas de projet pour son terrain d'agir endéans trois ans, sous peine de s'exposer à des taxes sous forme d'imposition communale. La procédure prévue par la Loi modifiée du 19 juillet 2004, identique à celle prévue pour l'adoption d'un projet d'aménagement particulier (PAP), est en effet excessivement longue, impliquant notamment le collège des bourgmestre et échevins et la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement au sein du Ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, il est proposé de compléter la loi par une disposition qui rend obligatoire l'avertissement de l'ensemble des propriétaires des fonds concernés par lettre recommandée de la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction.

### Considérations générales

De manière générale, la Chambre de Commerce soutient la volonté du Gouvernement de viabiliser rapidement des terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir tout en assurant une approche cohérente en matière d'aménagement du territoire, notamment dans le cadre de la refonte du programme directeur d'aménagement du territoire prévue dans l'accord de coalition du Gouvernement, en impliquant et en « *associant la société civile* ». <sup>11</sup>

En effet, l'évolution dynamique du pays au cours des dernières décennies, avec l'accroissement rapide de l'emploi soutenu par un solde migratoire et naturel positif (entraînant une demande croissante sur le marché de l'immobilier), engendre des défis complexes et urgents en matière d'aménagement du territoire. Comme le déplorait la Chambre de Commerce dans son avis du 17 janvier 2017 sur le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire <sup>12</sup>, « *[l]’insuffisance du cadre légal actuel et la prise de retard de la procédure des plans directeurs sectoriels, affectant le déploiement d’infrastructures vitales d’un point de vue socio-économique au détriment du logement, des zones d’activités économiques, du paysage et du transport, ont démontré la nécessité de procéder à une refonte globale des textes législatifs et réglementaires relatifs à l’aménagement du territoire* ». Sur toile de fond des scénarii de croissance démographique future du pays, la mise en place d'un système précis et cohérent en matière d'aménagement du territoire s'avère donc indispensable.

Le projet de loi sous avis vise à proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution réalisables et efficaces d'un plan d'aménagement général approuvé. De manière générale, la Chambre de Commerce salue les modifications prévues qui s'inscrivent dans une série de simplifications administratives dans le prolongement de la loi du 3 mars 2017, dite « Omnibus » <sup>13</sup> et qui devraient engendrer une réduction tant en nombre qu'en temps des procédures au profit des communes et des porteurs de projets. Le fait de supprimer certaines mesures qui se sont montrées impraticables dans la Loi modifiée du 19 juillet 2004 va dans le sens des revendications de la Chambre de Commerce.

Concernant le contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* », selon les analyses de l'Observatoire de l'habitat, 2.719 hectares seraient disponibles pour construire mais la majorité des terrains (92% de

<sup>11</sup> Article du 5 avril 2017 intitulé « Lancement de la procédure de refonte du programme directeur d'aménagement du territoire », disponible sous [www.dat.public.lu](http://www.dat.public.lu).

<sup>12</sup> Disponible sous [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

<sup>13</sup> Avis de la Chambre de Commerce du 13 novembre 2016

cette superficie) appartient à des propriétaires privés<sup>14</sup>. Eu égard aux enjeux de développement économique et territorial et à défaut de mesures incitatives suffisantes, la Chambre de Commerce, même si elle demeure foncièrement attachée au respect du droit de propriété, a conscience de la nécessité d'avoir recours à ce type d'instrument en dernier recours. Celui-ci devrait permettre une mobilisation accrue de terrains nouvellement déclarés terrains constructibles appartenant à des propriétaires privés, soit en ce qui concerne les nouvelles zones destinées à l'habitat définies par le plan sectoriel logement, soit pour tous les autres terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir suite à des décisions des conseils communaux compétents dans le cadre d'une révision de leur plan d'aménagement général respectif.

Dans son « Country Report Luxembourg 2017 »<sup>15</sup> la Commission européenne fait le constat que les mesures adoptées et envisagées en matière de logement ne sont pas suffisantes pour faire face à la demande accrue : « *Dans l'ensemble, malgré le nombre de mesures adoptées et envisagées pour accroître l'offre de logements, le défi que doivent relever les autorités luxembourgeoises reste de taille. Compte tenu de la forte hausse attendue de la population et de la main-d'œuvre (...), la demande de logements devrait rester forte dans les années à venir. À l'inverse, et en dépit des mesures susmentionnées, l'offre de logements ne devrait pas s'accroître de manière significative.* » Dans cette lignée, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des autorités publiques sur le fait qu'à côté de l'extension des périmètres de construction (en classant une zone verte en zone constructible par exemple), les surfaces à disposition au sein des périmètres de construction existants devraient également être valorisées davantage. La Chambre de Commerce préconise en effet d'aller plus loin dans la réflexion et d'implémenter également une stratégie de mobilisation des terrains constructibles déjà existants au sein des périmètres de construction. Cela devra nécessairement passer par une réforme en profondeur de l'impôt foncier<sup>16</sup> ainsi qu'une densification de l'habitat.

### Commentaire des articles

#### *Concernant l'article 43 – Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes*

En vue d'atteindre l'objectif de favoriser la mise à disposition de terrains à bâtir dans les communes et afin de réduire les délais d'approbation, après la soumission du contrat d'aménagement au conseil communal par le collège des bourgmestre et échevins, la « *délibération du conseil communal portant adoption du contrat d'aménagement est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote pour approbation au ministre* », qui aura un mois pour statuer. Cependant, il n'est pas précisé dans quel délai le conseil communal doit délibérer après la soumission du contrat d'aménagement. Afin d'assurer une homogénéité des procédures dans toutes les communes, la Chambre de Commerce aurait souhaité plus de précisions à cet égard.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce aurait souhaité voir précisés les critères permettant au Ministre de l'Intérieur d'approuver ou de refuser l'adoption d'un contrat d'aménagement.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

\*

<sup>14</sup> « Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2013 au Grand-Duché de Luxembourg » disponible sous [www.observatoire.liser.lu](http://www.observatoire.liser.lu).

<sup>15</sup> « Country report Luxembourg 2017 » du 22 février 2017 disponible sous <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-luxembourg-en.pdf>

<sup>16</sup> Position de la Chambre de Commerce disponible dans son avis budgétaire du 18 novembre 2016 « Un budget quantitatif pour une croissance qualitative ? » Voir également l'avis de la Chambre de Commerce au 11 octobre 2016 sur la mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017.



## AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(5.10.2017)

### RESUME STRUCTURE

*Le projet de loi sous avis a pour objectif de modifier la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « la loi de 2004 »).*

#### ***Des mesures visant à accélérer la viabilisation de terrains***

*D'après l'exposé des motifs « le présent projet de loi s'attelle essentiellement à améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation : à savoir la viabilisation de terrains constructibles. »*

*Tout d'abord, le projet de loi entend améliorer certaines procédures existantes, notamment le remembrement urbain, et de supprimer les zones de développement, ainsi que les zones à restructurer jugées peu efficaces.*

*L'instrument de la rectification de limites de fonds est supprimé parce que les dispositions actuellement en vigueur qui autorisent tant la commune que les propriétaires concernés de requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique sont difficiles d'application.*

*Par ailleurs, le projet de loi introduit le contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag », une mesure destinée à accélérer la viabilisation des terrains constructibles. Exprimé de manière simplifiée, il s'agit d'un contrat conclu entre une commune et un propriétaire de terrains prévoyant l'intégration de ces derniers dans le périmètre d'agglomération sous condition que les fonds soient viabilisés endéans un certain délai.*

*Un autre mécanisme destiné à pousser la viabilisation de terrains à bâtir est l'obligation de construire par laquelle une commune peut ordonner l'affectation à la construction des terrains en cause. Outre le fait de proposer une modification de la procédure, le présent projet de loi entend réformer les modalités de sanction au cas où l'ordre du conseil communal n'a pas été suivi d'effet dans les trois ans. La loi de 2004 prévoit que si tel est le cas, la commune entame la procédure d'expropriation. Alternativement, elle peut percevoir une taxe communale annuelle de non-affectation à la construction.*

*Le présent projet de loi se propose de supprimer toute disposition relative à la procédure d'expropriation.*

#### ***La Chambre des Métiers dénonce la lourdeur des procédures d'autorisation***

*D'une manière générale, la Chambre des Métiers se doit de rappeler qu'elle a, à maintes reprises, critiqué la complexité de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de même que celles ayant trait ou interférant avec l'urbanisme, notamment la loi concernant l'aménagement du territoire et la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.*

*Qui plus est, cet arsenal légal et réglementaire ne se caractérise guère par sa stabilité.*

*La loi initiale du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal a été modifiée à 7 reprises, ce qui fait que les communes – principal acteur touché par cette législation – sont obligées de se conformer à des textes légaux sans cesse en mouvance. Or, il semble évident que les multiples modifications ne contribuent guère à accélérer le processus de mise en conformité des communes.*

#### ***La Chambre des Métiers soutient certains concepts proposés, mais doute de leur efficacité dans la pratique***

*La Chambre des Métiers souscrit bien entendu à l'objectif d'alléger la législation en supprimant des mesures qui se sont révélées être inefficaces comme les zones de développement et les zones à restructurer. A signaler que l'exposé des motifs déclare que « les communes n'ont jamais eu recours à la désignation de telles zones. » Elle regrette cependant que les raisons de la non-application de ces mesures n'aient pas été examinées de manière plus approfondie. Selon elle, une telle analyse aurait idéalement dû précéder l'abolition des dites zones.*

Elle salue la réforme du remembrement urbain qui vise à réduire le nombre de types de remembrement et à introduire une flexibilité accrue au niveau de la procédure.

La Chambre des Métiers constatant la non-application, et, partant, l'inefficacité de l'obligation de construire, est en mesure d'approuver les modifications mentionnées ci-avant, notamment la suppression de la procédure d'expropriation.

Consciente du fait qu'il n'y a pas de remède unique et simple pour pallier la pénurie de logements à coût modéré, le contrat d'aménagement, introduit par le présent projet de loi, pourrait néanmoins constituer une pièce de tout un arsenal de mesures à implémenter. A cet égard, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cet instrument figure parmi ses « 10 pistes pour améliorer l'accès au logement », pistes qu'elle a proposées en 2016.

Au cours des dernières années elle a plaidé en faveur d'une augmentation de l'offre de logements abordables qui passe inévitablement par une hausse de l'offre de terrains à bâtir. En effet, la pénurie de terrains constitue, à côté de procédures d'autorisation excessivement complexes et longues, le principal facteur responsable de l'envolée des prix des logements.

D'un point de vue général, deux approches pour mener à bien une telle politique sont envisageables.

Ainsi, les pouvoirs publics peuvent opter pour une approche coercitive, poussant ou obligeant même les propriétaires à viabiliser leurs terrains ; par exemple, à travers des taxes sur les terrains constructibles mais non encore viabilisés, l'expropriation, de même que le droit de préemption.

Par opposition à la démarche décrite précédemment, il est possible de mettre en oeuvre une approche incitative par laquelle l'Etat ou les communes incitent les propriétaires à viabiliser leurs terrains. Dans la boîte à outils des moyens destinés à réaliser cet objectif, il y a lieu de citer une fiscalité avantageuse en cas de cession immobilière ou les contrats d'aménagement.

Pour sa part, la Chambre des Métiers favorise clairement l'approche incitative.

C'est ainsi qu'elle a salué l'atténuation temporaire de la charge fiscale sur les cessions immobilières prévue par la loi du 29 juin 2016.

Dans ce même contexte, elle ne peut qu'approuver l'introduction du concept des contrats d'aménagement dans la législation nationale, mais elle exprime en même temps de sérieux doutes quant à l'efficacité de cet instrument qui sera inséré dans un cadre légal se caractérisant par des procédures d'autorisation qui, malgré les efforts de simplification administrative réalisés par le passé, se démarquent par leur extrême lourdeur.

En effet, leur complexité conduisant à un allongement des délais d'autorisation, elle freine la réactivité de l'offre face à une demande de logements poussée par une évolution démographique vigoureuse, ce qui aggrave à son tour la pénurie de logements et contribue avec d'autres facteurs à renchérir les prix immobiliers résidentiels.

Autre facteur d'incertitude : le droit d'initiative pour conclure des contrats d'aménagement appartenant à la commune, la potentielle inertie d'un nombre plus ou moins important de collectivités territoriales pour mettre en oeuvre cet instrument pourrait conduire à son inefficacité.

\*

Par sa lettre du 26 avril 2017, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1.1. Un projet de loi visant à accélérer la viabilisation de terrains constructibles

Le projet de loi sous avis a pour objectif de modifier la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « la loi de 2004 »).

D'après l'exposé des motifs « le présent projet de loi s'attelle essentiellement à améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation : à savoir la viabilisation de terrains constructibles. »

Dans ce contexte, il propose une série de mesures. Les principales modifications sont au nombre de quatre :

- introduction du contrat d'aménagement («Baulandvertrag») ;
- réforme du remembrement urbain ;
- suppression des zones de développement et des zones à restructurer ;
- réforme de l'obligation de construire.

Tout d'abord, le projet de loi entend améliorer certaines procédures existantes, notamment le remembrement urbain, et de supprimer les zones de développement, ainsi que les zones à restructurer jugées peu efficaces.

Comme l'indique son nom, la rectification de limites de fonds permet de rectifier les limites de fonds au cas où une parcelle, en raison de sa forme, ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement. Cet instrument est supprimé parce que les dispositions actuellement en vigueur qui autorisent tant la commune que les propriétaires concernés de requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique sont difficiles d'application.

Par ailleurs, le projet de loi introduit le contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag », une mesure destinée à accélérer la viabilisation des terrains constructibles. Exprimé de manière simplifiée, il s'agit d'un contrat conclu entre une commune et un propriétaire de terrains prévoyant l'intégration de ces derniers dans le périmètre d'agglomération sous condition que les fonds soient viabilisés endéans un certain délai.

Un autre mécanisme destiné à pousser la viabilisation de terrains à bâtir est l'obligation de construire par laquelle une commune peut ordonner l'affectation à la construction des terrains en cause. Outre le fait de proposer une modification de la procédure, le présent projet de loi entend réformer les modalités de sanction au cas où l'ordre du conseil communal n'a pas été suivi d'effet dans les trois ans. La loi de 2004 prévoit que si tel est le cas, la commune entame la procédure d'expropriation. Alternativement, elle peut percevoir une taxe communale annuelle de non-affectation à la construction.

Le présent projet de loi se propose de supprimer toute disposition relative à la procédure d'expropriation.

## **1.2. La Chambre des Métiers dénonce depuis des années la lourdeur des procédures d'autorisation**

D'une manière générale, la Chambre des Métiers se doit de rappeler qu'elle a, à maintes reprises, critiqué la complexité de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de même que celles ayant trait ou interférant avec l'urbanisme, notamment la loi concernant l'aménagement du territoire et la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Elle constate que dans ce domaine spécifique la plupart des communes et nombre de porteurs de projets sont tout simplement dépassés par le degré de technicité de la législation.

Un chiffre illustre parfaitement ce constat : en date du 31 décembre 2016, seulement 23 communes sur un ensemble de plus de 100 collectivités territoriales disposaient d'un PAG entièrement ou partiellement (suite aux fusions de communes) conforme à la loi de 2004<sup>1</sup>.

Qui plus est, cet arsenal légal et réglementaire ne se caractérise guère par sa stabilité.

Ainsi, la loi concernant l'aménagement du territoire est en train de subir la deuxième refonte après celle de 1999<sup>2</sup>.

La loi initiale du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal quant à elle a été modifiée à 7 reprises, ce qui fait que les communes – principal acteur touché par cette législation – sont obligées de se conformer à des textes légaux sans cesse en mouvance. Or, il semble évident que les multiples modifications ne contribuent guère à accélérer le processus de mise en conformité des communes.

<sup>1</sup> Source : Rapport d'activités 2016 du Ministère de l'Intérieur ; p.39

<sup>2</sup> La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire avait réformé celle du 21 mai 1999.

### **1.3. La Chambre des Métiers soutient certains concepts proposés par le projet de loi sous avis, mais doute de leur efficacité dans la pratique**

La Chambre des Métiers souscrit bien entendu à l'objectif d'alléger la législation en supprimant des mesures qui se sont révélées être inefficaces comme les zones de développement et les zones à restructurer. A signaler que l'exposé des motifs déclare que « *les communes n'ont jamais eu recours à la désignation de telles zones.* » Elle regrette cependant que les raisons de la non-application de ces mesures n'aient pas été examinées de manière plus approfondie. Selon elle, une telle analyse aurait idéalement dû précéder l'abolition desdites zones.

Elle salue la réforme du remembrement urbain qui vise à réduire le nombre de types de remembrement et à introduire une flexibilité accrue au niveau de la procédure. Une telle refonte s'impose, dès lors que les auteurs du projet de loi déclarent que « *le ministre de l'Intérieur n'a, à la date de ce jour, jamais été saisi d'une demande dans le cadre d'une procédure de remembrement (conventionnel et légal)* ». Par ailleurs, le projet de loi précise la procédure qui sera également applicable en cas de remembrement à l'amiable, alors que la loi de 2004 reste muette quant au contenu minimal d'un tel projet de remembrement.

L'obligation de construire représente un moyen visant à obliger les propriétaires de terrains à bâtir et à les viabiliser. A cette fin, une commune peut ordonner l'affectation à la construction des terrains en cause.

La Chambre des Métiers constatant effectivement la non-application, et, partant, l'inefficacité de l'obligation de construire, est en mesure d'approuver les modifications mentionnées ci-avant, notamment la suppression de la procédure d'expropriation.

D'après son analyse, l'inefficacité de l'instrument dans l'état actuel des choses pourrait tenir à plusieurs raisons.

Premièrement, la procédure se caractérise par un degré de complexité élevé.

Ensuite, et du fait que les responsables politiques locaux jouissent d'une proximité plus importante vis-à-vis de leurs citoyens, ils sont plutôt réticents à brandir la sanction de l'expropriation pour obliger les propriétaires et assimilés à viabiliser leurs fonds dans des délais rapprochés.

Enfin, il se pose, d'un point de vue juridique, la question si l'expropriation répondrait à des impératifs d'« utilité publique ».

Consciente du fait qu'il n'y a pas de remède unique et simple pour pallier la pénurie de logements à coût modéré, le contrat d'aménagement, introduit par le présent projet de loi, pourrait néanmoins constituer une pièce de tout un arsenal de mesures à implémenter. A cet égard, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cet instrument figure parmi ses « 10 pistes pour améliorer l'accès au logement », pistes qu'elle a proposées en 2016.

La Chambre des Métiers se doit de relever qu'au cours des dernières années elle a plaidé en faveur d'une augmentation de l'offre de logements abordables qui passe inévitablement par une hausse de l'offre de terrains à bâtir. En effet, la pénurie de terrains constitue, à côté de procédures d'autorisation excessivement complexes et longues, le principal facteur responsable de l'envolée des prix des logements.

D'un point de vue général, deux approches pour mener à bien une telle politique sont envisageables.

Ainsi, les pouvoirs publics peuvent opter pour une approche coercitive, poussant ou obligeant même les propriétaires à viabiliser leurs terrains. Parmi les moyens applicables en vue d'atteindre cet objectif, on peut citer les taxes sur les terrains constructibles mais non encore viabilisés, l'expropriation, de même que le droit de préemption, un droit par lequel les pouvoirs publics se substituent à l'acheteur ayant manifesté son intérêt pour les fonds en cause.

Par opposition à la démarche décrite précédemment, il est possible de mettre en œuvre une approche incitative par laquelle l'Etat ou les communes incitent les propriétaires à viabiliser leurs terrains. Dans la boîte à outils des moyens destinés à réaliser cet objectif il y a lieu de citer une fiscalité avantageuse en cas de cession immobilière ou les contrats d'aménagement.

Pour sa part, la Chambre des Métiers favorise clairement l'approche incitative.

Elle entend signaler que dans son avis du 8 juin 2016, elle a salué l'atténuation temporaire de la charge fiscale sur les cessions immobilières, prévue par la loi du 29 juin 2016<sup>3</sup>.

Dans ce même contexte, elle ne peut qu'approuver l'introduction du concept des contrats d'aménagement dans la législation nationale, mais elle exprime en même temps de sérieux doutes quant à l'efficacité de cet instrument qui sera inséré dans un cadre légal se caractérisant par des procédures d'autorisation qui, malgré les efforts de simplification administrative réalisés par le passé, se démarquent par leur extrême lourdeur.

En effet, leur complexité conduisant à un allongement des délais d'autorisation, elle freine la réactivité de l'offre face à une demande de logements poussée par une évolution démographique vigoureuse, ce qui aggrave à son tour la pénurie de logements et contribue avec d'autres facteurs à renchérir les prix immobiliers résidentiels.

Autre facteur d'incertitude : le droit d'initiative pour conclure des contrats d'aménagement appartenant à la commune, la potentielle inertie d'un nombre plus ou important de collectivités territoriales pour mettre en oeuvre cet instrument pourrait conduire à son inefficacité. Leur possible inaction pourrait être motivée par le souci d'éviter à la commune les investissements supplémentaires en infrastructures collectives que rendrait nécessaire un accroissement de leur population.

Un autre risque se situe au niveau de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, la Chambre des Métiers se demande quelle serait la réaction du Gouvernement si les prédicts contrats étaient de façon prépondérante implémentés par des communes qui d'après les principes guidant cette politique ne devaient pas se développer de manière dynamique.

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

*Ad article 1er :*

*Article 35 Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »*

Le projet de loi sous avis entend introduire une précision selon laquelle le projet d'exécution d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des fonds concernés.

Cette modification trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, elle rend possible l'exécution du plan d'aménagement particulier en plusieurs phases. Une telle approche s'avère particulièrement indiquée dans le cas de figure où la maîtrise des fonds couverts par le PAP n'est pas (encore) entière.

Par ailleurs, selon le commentaire des articles « *une telle modification consacre un usage auquel nombre d'initiateurs de plans d'aménagement particulier ont actuellement déjà recours en pratique* » ; ce qui constitue d'après la Chambre des Métiers un argument de plus en faveur de l'adaptation de l'article 35 de la loi de 2004.

Enfin, le commentaire des articles relève que « *l'exécution d'un PAP en plusieurs phases s'impose en cas de recours au remembrement ministériel (...)* ».

*Ad article 2 :*

### **Titre 6 – Mesures d'exécution des plans d'aménagement**

#### **Chapitre 1er – Contrat d'aménagement**

*Article 41 Champ d'application*

Le projet de loi sous avis prévoit que la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire pour les seuls fonds initialement sis en des zones non prioritairement dédiées à l'habitation qui seront classées en zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation. En fait, il s'agit de zones d'habitation et de zones mixtes.

Les zones visées sont celles soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

<sup>3</sup> Loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs

Par ailleurs, le commentaire des articles précise que « *ne sont pas visés les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une servitude non aedificandi tel que par exemple une zone d'aménagement différé.* ».

Comme elle l'a déjà signalée dans ses considérations d'ordre général, la Chambre des Métiers soutient le concept des contrats d'aménagement, alors qu'il a pour objectif de viabiliser des terrains nouvellement classés constructibles. En effet, il s'agit d'augmenter l'offre de terrains à bâtir pour pallier la pénurie de logements à prix abordables. Puisque la majeure partie du potentiel foncier actuellement réservé à l'habitat appartient à des personnes privées, celui-ci présente un caractère largement théorique, alors que la viabilisation et donc le délai endéans duquel cette dernière est finalement opérée peuvent se situer dans le (très) long terme.

Toutefois, la Chambre des Métiers se demande si la complexité des procédures d'autorisation et les délais d'attente exagérés qui en découlent ne vont pas à l'encontre de l'objectif d'une viabilisation rapide des fonds et donc des intentions politiques à la base de l'introduction du contrat d'aménagement.

Autre facteur d'incertitude : le droit d'initiative pour conclure des contrats d'aménagement appartenant à la commune, la potentielle inertie d'un nombre plus ou moins important de collectivités territoriales pour mettre en oeuvre cet instrument pourrait conduire à son inefficacité. Leur possible inaction pourrait être motivée par le souci d'éviter à la commune les investissements supplémentaires en infrastructures collectives que rendrait nécessaire un accroissement de leur population.

Un autre risque se situe au niveau de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi les crédits étaient de façon prépondérante implémentés par des communes qui d'après les principes guidant cette politique ne devaient pas se développer de manière dynamique.

La Chambre des Métiers prend acte de ce que le présent projet de loi prévoit une série d'exclusions quant à l'obligation de conclure un contrat d'aménagement, à savoir :

- les parcelles dont la surface sise en zone d'habitation ou en zone mixte est augmentée de moins d'un are, suite à des rectifications d'ordre technique afin d'assurer la concordance de la partie graphique du PAG en cas de mise à jour du fond de plan. La Chambre des Métiers constate cependant que le libellé de l'article n'évoque pas lesdites « rectifications d'ordre technique » ;
- les terrains qui sont d'ores et déjà entièrement viabilisés ;
- les fonds appartenant à l'Etat, aux communes, aux syndicats de communes ou à toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

#### *Article 42 Contenu*

Le présent article dispose que le contrat d'aménagement fixe le 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. Il précise en outre que ce délai ne peut être inférieur à trois ans.

Au cas où les travaux précités n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé « *pour des raisons imputables à l'Administration* », le délai est prorogé pour une période équivalente au retard ainsi engendré.

La Chambre des Métiers se permet d'attirer l'attention sur le fait que le projet de loi omet de préciser à partir de quel moment le délai de trois ans commence à courir. Par ailleurs, le libellé de l'article est imprécis, alors qu'il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par le terme « Administration ».

Autre question qui se pose : par quels moyens le propriétaire du terrain concerné devrait et pourrait-il démontrer que le retard est imputable à l'Administration ?

Selon le projet de loi sous avis, le contrat d'aménagement peut également prévoir des modalités relatives à une promesse unilatérale de vente des fonds concernés au profit de la commune qui s'appliqueraient en cas de dépassement du délai prévu.

La Chambre des Métiers se demande si cette disposition ne pourrait pas, dans des cas certes extrêmes, pousser une commune à mettre en oeuvre des moyens destinés à « freiner » la procédure, afin d'éviter la réalisation des travaux endéans le délai fixé pour se porter par la suite acquéreuse des fonds concernés.

Enfin, l'article retient que le contrat d'aménagement ne peut porter sur des modalités autres que le prédit délai et le cas échéant la promesse unilatérale de vente.

*Article 43 Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes*

Selon le présent article, le contrat d'aménagement est conclu entre le collège des bourgmestre et échevins et les propriétaires concernés. La procédure d'adoption prévoit en outre que celui-ci nécessite l'approbation du conseil communal et du ministre de l'Intérieur.

Par ailleurs, il est proposé de fixer un délai de 2 ans pour la conclusion du contrat d'aménagement à compter de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général.

En principe, la Chambre des Métiers ne peut que soutenir l'option de prévoir des délais pour la conclusion d'un contrat d'aménagement (article 43) et la réalisation des voiries et des équipements publics (article 42), alors que l'objectif de cet instrument consiste à inciter les propriétaires à une viabilisation rapide des terrains à bâtir concernés. De ce point de vue, la disposition représenterait tant pour le collège des bourgmestre et échevins que pour les propriétaires une incitation à conclure ces contrats dans des délais rapprochés.

Or, rien qu'en additionnant les deux délais inscrits dans le présent projet de loi on arrive à une période de 5 ans. Ainsi, il faut également tenir compte du fait qu'au préalable les PAG des communes devront être modifiés pour identifier les zones pour lesquelles de tels contrats devront être conclus.

Par conséquent, la mise en œuvre concrète des contrats d'aménagement risque de prendre bien plus de temps que ne le laisse entrevoir le projet de loi sous avis.

*Article 44 Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement*

Le présent article prévoit un régime de sanction spécifique en cas d'inobservation des délais fixés par les articles 42 et 43. Elle consiste en une rétrogradation de la modification du plan d'aménagement général qui a donné lieu à la conclusion du contrat.

Pour assurer l'efficacité du mécanisme des contrats d'aménagement, la Chambre des Métiers approuve la prédite sanction rendant caduque la modification du plan d'aménagement général pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant.

Toutefois, elle éprouve des difficultés à saisir la raison pour laquelle en cas de renonciation par la commune de recourir à la promesse unilatérale de vente, une fois le délai dépassé, aucune rétrogradation de plein droit n'est prévue. En effet, selon la Chambre des Métiers, il est incompréhensible que les fonds qui demeureront la propriété du propriétaire initial aient été classés en tant que terrain à bâtir par la modification du PAG et garderont ce statut sans que ce propriétaire n'ait rempli ses engagements découlant du contrat d'aménagement.

## **Chapitre 2 – Remembrement urbain**

### **Section 1 – Généralités**

*Article 45 Définition*

Selon les auteurs du commentaire des articles « *Les procédures de remembrement non effectuées par voie d'accord entre les propriétaires n'ont cependant jamais connu le succès escompté* ».

C'est pour cette raison que le projet de loi sous avis se propose de ne prévoir qu'une seule procédure de remembrement qui pourra être appliquée en cas de désaccord entre les propriétaires.

En comparant le présent projet de loi à la loi actuellement en vigueur, la Chambre des Métiers constate que si cette dernière énumère encore trois types de remembrements – le remembrement « à l'amiable », le remembrement conventionnel et légal – le texte sous avis n'en prévoit plus que deux : le remembrement s'effectuant par voie d'accord entre tous les propriétaires et le remembrement ministériel.

Cette réforme trouve son soutien du fait que le remembrement en cas de désaccord entre propriétaires, dans sa forme actuelle, s'est avéré être un instrument inefficace.

La Chambre des Métiers prend acte de ce que le présent projet de loi ne remet pas en cause l'idée du remembrement urbain. En effet, d'après elle, cette opération qui consiste à effectuer une redistribution des différentes parcelles de terrains peut être utile pour faciliter le développement de ces fonds.

Le projet de loi se propose de limiter le champ d'application du remembrement urbain aux seuls plans d'aménagement particulier et d'exclure les plans d'aménagement généraux. Selon le commentaire des articles « *il s'avère en pratique qu'il n'est guère envisageable de procéder à un remembrement des terrains simplement couverts par un plan d'aménagement général, dont l'aménagement ultérieur des*

*fonds et en particulier la configuration des terrains à céder au domaine public communal n'est pas encore arrêté. »*

D'un autre côté, le projet de loi sous avis prévoit d'étendre le champ d'application aux simples lotissements de terrains.

Cette disposition trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, alors que le remembrement peut, le cas échéant, contribuer à résoudre des blocages résultant du parcellaire d'un projet de lotissement.

#### *Article 46 Objet et organisation*

Le remembrement urbain est réalisé en plusieurs étapes.

Tout d'abord les fonds sont réunis dans une masse commune de l'ensemble des terrains à remembrer.

Puis les nouveaux lots de construction définis sont attribués, après la soustraction des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, de façon proportionnelle à l'apport des propriétaires dans la masse commune. En principe, chaque propriétaire obtient, lors de la redistribution des lots remembrés, des terrains situés au même endroit que les terrains apportés.

Par rapport à la législation en vigueur, le présent projet de loi précise cependant que les nouveaux lots sont répartis non seulement en fonction de la situation initiale, mais également « en fonction des disponibilités foncières. »

*D'après le commentaire des articles « ceci s'avère être indispensable lors de toute procédure de remembrement ministériel où il importe de regrouper les fonds appartenant aux propriétaires qui sont disposés à viabiliser leurs terrains afin de pouvoir entamer la réalisation du plan d'aménagement particulier. De même, il est essentiel de disposer d'une faculté légale de pouvoir attribuer aux propriétaires récalcitrants des lots dont la non-viabilisation ne sera pas en mesure d'hypothéquer le développement cohérent d'une première phase de réalisation du plan d'aménagement particulier. »*

A relever que le projet de loi sous avis précise également que la cession des terrains au domaine public communal peut être différée dans le temps.

La Chambre des Métiers approuve ce principe, alors qu'il rend possible la redistribution des fonds appartenant aux propriétaires récalcitrants, sans qu'une cession d'une partie de ces terrains à la commune ne doive avoir lieu.

#### *Article 47 Projet de remembrement*

Aucune modification substantielle n'est proposée par le présent projet de loi concernant le contenu du projet de remembrement.

Toutefois, le nouveau texte rassemble dans l'article 47 les dispositions ayant trait aussi bien au remembrement à l'amiable que ministériel.

Les auteurs du projet de loi remarquent encore que la loi actuellement en vigueur ne définit aucun contenu minimal par rapport aux projets de remembrement effectués par voie d'accord, ce qui risque de donner lieu à une hétérogénéité peu souhaitable.

Le projet de loi précise que la fixation de la valeur des surfaces apportées peut également être fixée à l'époque de l'élaboration du projet de remembrement. D'après le commentaire des articles, cette modification est motivée par le fait que, dans le cadre de tout projet de remembrement effectué par la voie amiable, un dépôt à la maison communale n'est pas prévu.

Si la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver ces modifications, elles ne suscitent pas d'observation particulière.

## **Section 2 – Remembrement ministériel**

#### *Article 48 Elaboration du projet de remembrement*

Le présent article prévoit que le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés.

La Chambre des Métiers estime que le remembrement ministériel peut être efficace au cas où un remembrement ne trouve pas l'accord des propriétaires des fonds.

Elle partage le souci des auteurs selon lequel il s'agit de mettre les autorités communales à l'abri face aux pressions et sollicitations émanant des propriétaires concernés et de garantir que le projet de remembrement puisse être réalisé dans des conditions optimales et par des professionnels.



Ces mêmes auteurs remarquent d'ailleurs que « *ce n'est qu'à titre exceptionnel que le remembrement ministériel sera initié.* »

*Article 49 Publication et dépôt du projet de remembrement*

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le recours à l'enquête publique pour les raisons invoquées par les auteurs du projet dans le commentaire des articles.

*Article 50 Observations*

La Chambre des Métiers entend signaler une erreur matérielle au niveau du commentaire des articles qui déclare que « *cette démarche permet aux propriétaires-contestataires et ayant-droits de présenter par écrit leurs observations et objections contre le projet de remembrement au collège des bourgmestre et échevins* », alors que le projet de loi précise que ces remarques sont à adresser au ministre.

*Article 51 Décision ministérielle*

D'après le présent article, le ministre de l'Intérieur décide sur l'approbation du projet de remembrement en même temps qu'il statue sur les observations qui lui seraient parvenues.

*Article 52 Exécution du remembrement*

*Article 53 Du report des droits réels*

Ces articles ne suscitent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière.

*Article 54 Servitudes*

Le présent article prévoit des servitudes ayant pour objectif d'éviter qu'entre le jour où le projet de remembrement est déposé à la maison communale et le jour où le ministre signe l'acte de remembrement des travaux contraires aux dispositions du plan de remembrement soient réalisés.

Par ailleurs, le paragraphe 3 précise qu'à partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, les propriétaires ne peuvent plus s'opposer à l'accès sur leur terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

La Chambre des Métiers peut marquer son accord avec cette disposition dans la mesure où, selon le commentaire des articles, « *il est essentiel, dans le cadre de la confection des plans définitifs, de pouvoir procéder à un relevé précis du terrain par un géomètre officiel* ».

*Article 55 Des frais d'exécution*

L'article 55 dispose que les frais se rapportant aux opérations de remembrement soient avancés respectivement par la commune ou le ou les propriétaires-demandeurs, et non plus par l'Etat comme le prévoit actuellement la loi modifiée du 19 juillet 2004.

La Chambre des Métiers peut approuver cette disposition, alors qu'il ne s'agit que d'une avance de frais et qu'en fin de compte ce seront les propriétaires – bénéficiant de l'opération de remembrement – qui devront également en supporter les frais.

### **Chapitre 3 – L'expropriation pour cause d'utilité publique**

*Article 56 Déclaration d'utilité publique*

Le présent article dispose que si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique à la demande de la commune, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Au vu des expériences des dernières décennies, la Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde contre une application trop large de l'instrument de l'expropriation. Ainsi, la définition du périmètre de la notion « d'utilité publique » est loin d'être univoque. Si son application dans le cadre de la construction d'une infrastructure de transport ou d'un établissement scolaire est difficilement contestable, il est moins évident si elle s'applique également à des domaines comme la réalisation de logements.

Le projet de loi sous avis ne reprend cependant pas le paragraphe 2 de l'article 94 de la loi de 2004 qui prévoit la déclaration d'utilité publique en cas de désaccord entre les propriétaires des fonds concernés par un projet de remembrement conventionnel.

Cette suppression est justifiée par les modifications apportées aux dispositions relatives au remembrement.

De même le projet de loi ne reprend pas le paragraphe 3 de l'article précité, alors que le texte sous avis se propose de supprimer la mesure d'exécution des plans d'aménagement qui a trait à la rectification de limites de fonds.

*Article 57 Expropriation*

*Article 58 Cession à des tiers de terrains expropriés*

Ces articles ne suscitent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière.

**Chapitre 4 – Disponibilités foncières**

**Section 1 – Réserves foncières**

*Article 59 Déclaration*

*Article 60 Publication*

*Article 61 Réclamations*

*Article 62 Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat*

Ces articles ne suscitent de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière.

*Article 63 Arrêté grand-ducal*

En ce qui concerne la thématique de l'expropriation, la Chambre des Métiers se permet de renvoyer au commentaire de l'article 56.

*Article 64 Cession des terrains*

Cet article ne suscite de la part de la Chambre des Métiers pas d'observation particulière.

**Section 2. Obligation de construire**

*Article 65 Procédure*

Dans un contexte de simplification administrative, le présent projet de loi se propose de modifier la procédure de l'obligation de construire.

En effet, la Chambre des Métiers est d'avis que la procédure actuellement en vigueur, reprenant celle applicable pour l'adoption d'un projet d'aménagement particulier, est complexe ; d'autant plus que, comme le remarquent les auteurs du commentaire des articles, « *le recours à une enquête publique est superfétatoire alors que la constructibilité des terrains concernés a déjà fait l'objet d'une telle enquête* ».

Or, la Chambre des Métiers constate que le présent article comprend une extension de l'instrument en question sans que les mêmes auteurs n'y fassent référence dans le commentaire des articles. Ainsi, il indique, contrairement à l'article 103 de la loi de 2004, que le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés « *entièrement ou partiellement* » dans les zones destinées à être urbanisées, définies par le plan d'aménagement général de la commune.

D'après la lecture qu'en fait la Chambre des Métiers, cette disposition permettrait par exemple l'application de l'obligation de construire sur des fonds se composant en partie de terrains à bâtir et en partie d'une zone verte.

*Article 66 Exécution*

La loi de 2004 prévoit que si dans les trois ans l'ordre définitif du conseil communal n'est pas suivi d'effet, la commune entame la procédure d'expropriation. Alternativement, elle peut percevoir une taxe communale annuelle de non-affectation à la construction.

Le présent projet de loi se propose de supprimer de ce texte toute disposition relative à la procédure d'expropriation pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet.

La Chambre des Métiers constate effectivement la non-application, et, partant, l'inefficacité de l'obligation de construire, et ce malgré une politique de logement menée par les derniers gouvernements ayant justement pour objectif d'accroître l'offre immobilière résidentielle.

D'après elle, ceci pourrait tenir à plusieurs raisons.

Premièrement, et comme il a été précisé ci-avant, la procédure se caractérise par un degré de complexité élevé.

Ensuite, et du fait que les responsables politiques jouissent d'une proximité plus grande vis-à-vis de leurs citoyens, ils sont réticents à utiliser l'instrument de l'expropriation pour obliger les propriétaires et assimilés à viabiliser leurs fonds dans des délais rapprochés.

Enfin, il se pose d'un point de vue juridique, la question si l'expropriation répondrait à des impératifs d'« utilité publique ».

Le projet de loi maintient cependant, la possibilité pour la commune de voter une taxe communale annuelle de non-affectation à la construction. Un règlement communal détermine les modalités de taxation qui peut être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.

En ce qui concerne la politique du logement en général, la Chambre des Métiers plaide pour que le Gouvernement continue à privilégier une approche incitant les propriétaires fonciers à viabiliser leurs terrains à bâtir par opposition à une approche coercitive.

Or, si la démarche préconisée ne permettait pas d'atteindre l'objectif de pallier de manière significative à la pénurie de logements abordables, la Chambre des Métiers est d'avis que l'introduction d'une taxe nationale sur les terrains constructibles, mais non viabilisés, devrait être étudiée.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 5 octobre 2017

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

\*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(9.10.2017)

Par dépêche du 26 avril 2017, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise „*essentiellement à améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation: à savoir la viabilisation de terrains constructibles*“ le but étant de promouvoir la création de logements.

Afin d'atteindre cet objectif, ledit texte propose d'apporter plusieurs modifications à la législation en vigueur en matière d'aménagement communal et de développement urbain:

- la suppression des dispositions qui, depuis leur introduction, n'ont jamais été appliquées par les communes, notamment parce que la procédure de mise en oeuvre des mesures y consacrées est trop compliquée: il s'agit des dispositions prévoyant la création de zones de développement et de zones à restructurer et de celles prévoyant la rectification de limites de fonds (pour le cas où une parcelle ne pourrait recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement);
- l'amélioration des procédures relatives au remembrement urbain (mesure d'exécution d'un plan d'aménagement ou d'un lotissement de terrains consistant à remodeler une parcelle de façon à la faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains), procédures qui sont, aux termes de l'exposé des motifs, indispensables pour l'exécution

de certains plans d'aménagement particulier, mais auxquelles il n'a jamais été recouru jusqu'à ce jour;

- l'introduction dans la législation luxembourgeoise de l'instrument du contrat d'aménagement dit „*Baulandvertrag*“, mesure innovante destinée à viabiliser rapidement des parcelles nouvellement définies comme terrains à bâtir. Un tel contrat devra obligatoirement (sauf exception prévue par la loi) être conclu entre la commune et le propriétaire disposant de „*fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation*“ et il déterminera „*le délai pour réaliser les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des fonds concernés*“. En cas de non-respect du délai prévu par le contrat, le propriétaire encourt une sanction (caducité du plan d'aménagement général concernant les fonds en question).

Étant donné que, selon l'exposé des motifs joint au projet, toutes les mesures précitées ont pour objectif de lutter contre la pénurie de logements en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles sur le marché immobilier national, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord quant au fond.

Elle tient néanmoins à présenter deux observations relatives aux dispositions projetées.

La première a rapport au nouvel article 64 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (article qui reprend le libellé actuel de l'article 102 de ladite loi, celui-ci devant être abrogé).

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté, la Chambre estime qu'il serait utile de préciser audit article 64 que les actes administratifs et notariés y visés (portant sur l'acquisition par une commune ou le Fonds du logement de terrains faisant partie d'une zone de réserves foncières) bénéficient, d'une part, de l'exemption de l'impôt sur le revenu des plus-values et bénéfices de cession réalisés dans le cadre de l'aliénation d'un bien immobilier à l'État ou à une commune, exemption prévue à l'article 29 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, et, d'autre part, de l'exemption du droit d'enregistrement pour l'acquisition par les communes d'immeubles affectés à une destination d'utilité publique, exemption prévue à l'article 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

En effet, il revient à la Chambre que certaines communes – entendant agir, dans le contexte de projets d'urbanisation communaux, comme promoteur public en procédant à l'acquisition et à l'aménagement de terrains dans le cadre des lois précitées du 19 juillet 2004 et du 22 octobre 2008 pour ainsi contrecarrer la surenchère en matière de prix de vente de l'immobilier au Luxembourg – ont rencontré des difficultés au sujet des exemptions susvisées.

Il semble que l'Administration de l'enregistrement et des domaines se soit notamment montrée réticente à enregistrer gratuitement des actes notariés tombant sous le champ d'application de l'article 102 prémentionné (devenant le futur article 64), en arguant que la condition relative à l'utilité publique ne serait pas remplie par le seul fait pour une commune de lancer une procédure de lotissement dans le but de créer des terrains constructibles à un prix abordable.

Afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande donc de compléter le futur article 64 dans le sens proposé ci-avant.

La deuxième observation vise les nouveaux articles 65 et 66 de la loi précitée du 19 juillet 2004 (actuels articles 103 et 104).

Aux termes de l'article 65 projeté (reprenant presque mot pour mot le libellé de l'actuel article 103), „*le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune*“.

L'article 104, tel qu'il est en vigueur, prévoit que „*si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame (à l'encontre du propriétaire défaillant) la procédure d'expropriation (pour cause d'utilité publique)*“. Le texte poursuit en disposant que „*au lieu d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction*“. En application de ces dispositions, un propriétaire réticent, ne respectant pas la décision communale, est donc sanctionné dans tous les cas, la commune ayant le choix entre deux voies de sanction (qui sont par ailleurs cumulables).

Le nouvel article 66 que le projet de loi sous avis se propose d'introduire se limite pourtant à prévoir que „si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficière une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale“.

D'une part, la sanction de l'expropriation n'est donc plus prévue pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet, et, d'autre part, la décision de prononcer la sanction consistant dans la perception d'une taxe communale est laissée au libre choix de la commune, ce qui fait qu'un propriétaire réticent peut donc ne pas du tout être sanctionné le cas échéant.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec la suppression de la sanction de l'expropriation pour les cas visés par la disposition en question – alors que, selon le commentaire de celle-ci, une telle expropriation risque de porter sur des „fonds dont l'affectation finale ne peut être qualifiée d'„utilité publique“, ce qui, d'un point de vue juridique, rend incertaine toute expropriation desdits fonds“ – elle ne saurait toutefois accepter que la sanction d'un propriétaire qui ne respecte pas une décision communale puisse être prononcée sur une base volontaire par la commune. Elle est d'avis que la sanction de la taxe communale devrait avoir un caractère obligatoire et elle demande donc d'adapter le futur article 66 dans ce sens.

Enfin, quant à la forme, la Chambre fait encore remarquer qu'il y a lieu d'adapter comme suit la phrase introductive de l'article 1<sup>er</sup> du texte sous avis:

*„L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 35 de la loi précitée **modifiée** du 19 juillet 2004 **concernant l'aménagement communal et le développement urbain** est remplacé par le texte suivant“.*

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2017.

Le Directeur,  
G. MULLER

Le Président,  
R. WOLFF

\*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES SALAIRES

(11.7.2017)

Par lettre en date du 26 avril 2017, M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur, a saisi notre chambre professionnelle du projet de loi sous rubrique pour avis.

### 1. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous avis a pour but d'améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation, à savoir la viabilisation de terrains constructibles.

En premier lieu, le projet de loi propose d'améliorer certaines procédures existantes (remembrement urbain) et de supprimer certaines mesures d'exécution (zones de développement et zones à restructurer) jugées peu efficaces.

D'autre part, le projet de loi introduit une mesure innovante pour l'accélération de la viabilisation des terrains constructibles: le contrat d'aménagement dit «Baulandvertrag».

### 2. Le remembrement urbain

En ce qui concerne le remembrement urbain, d'après l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, le ministre de l'Intérieur n'a jamais été saisi d'une demande dans le cadre d'une procédure de remembrement.

Le remembrement conventionnel n'aurait pas connu le succès escompté, alors qu'un non-accord des propriétaires concernés ne laissait à la commune ou aux propriétaires-initiateurs que la possibilité de pouvoir requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Or il semblerait que, bien que la possibilité d'une expropriation soit expressément prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004, les autorités communales ont toujours hésité à y recourir.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, « une explication possible pourrait consister dans le fait que les autorités compétentes en matière d'expropriation ont toujours témoigné une certaine hostilité pour ce qui est des procédures d'expropriation en vue de la construction d'immeubles servant des intérêts privés et pas forcément des intérêts publics.»

**Le projet de loi supprime donc la sanction de l'expropriation dans le cadre du remembrement, bien que la possibilité d'une expropriation pour cause d'utilité publique soit maintenue dans le cadre de l'exécution d'un plan d'aménagement en cas d'absence d'accord entre les propriétaires concernés.**

**La Chambre des salariés estime toutefois que la suppression de la possibilité légale d'expropriation comme sanction dans le cadre du remembrement et de l'obligation de construire (voir point 3 ci-dessous) enlève aux autorités publiques un instrument pouvant influencer la mobilisation des terrains non bâtis.**

### 3. Le contrat d'aménagement

Le projet de loi sous avis propose également la création d'un contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag ».

D'après les auteurs du projet de loi, l'instauration d'un tel outil innovant s'inscrit dans la volonté de traduire le programme gouvernemental, qui s'est fixé comme objectif de réussir à viabiliser rapidement des terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir.

Le projet de loi prévoit que la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire entre la commune et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général (PAG) prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation.

Ne sont pas visés par cette obligation les fonds appartenant aux promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et à l'Etat.

Sont visés par les dispositions les fonds couverts par un plan d'aménagement général dont le conseil communal est saisi à partir du 8 août 2018.

L'exposé des motifs souligne que ce type de contrat administratif existe, sous une forme très similaire, également déjà à l'étranger, notamment en Confédération helvétique, où il aurait fait ses preuves.

Le contrat d'aménagement fixe le 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. Ce délai ne peut être inférieur à trois ans.

Lorsque les travaux précités n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé par le contrat d'aménagement, la modification du plan d'aménagement général, à l'occasion duquel le contrat d'aménagement a été conclu, devient caduque pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant.

Cette sanction vaut également si le contrat d'aménagement n'est pas conclu dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général pour lequel la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire.

**La Chambre des salariés constate que le projet de loi prévoit un délai minimal pour réaliser les travaux de viabilisation des terrains (3 ans), sans fixer toutefois un délai maximal.**

Or, à l'heure actuelle, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 donne la possibilité aux communes de reclasser les terrains à bâtir situés dans une zone d'urbanisation prioritaire type I (~~maisons unifamiliales~~) et type II (~~maisons d'habitation plurifamiliales et d'habitation collective~~) en zones d'aménagement différé si aucun projet d'aménagement particulier (PAP) n'a été mis en exécution après un délai de respectivement 6 et 12 ans, et ce à partir de l'approbation définitive du PAG

Les zones d'aménagement différé constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme et frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement.

Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le Conseil économique et social (CES) propose d'appliquer également la possibilité de reclassement de terrains zone d'urbanisation prioritaire type I (urbanisation endéans 6 ans) ou type II (urbanisation entre 6 et 12 ans) en zone d'aménagement différé si les propriétaires s'opposaient à des projets de création de logements.

#### 4. L'obligation de construire

L'article 103 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit que « le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune ».

Si, dans les 3 ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune a deux options:

- soit elle entame la **procédure d'expropriation** à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'État.
- soit elle perçoit une **taxe annuelle de non-affectation à la construction**. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation de la taxe.

**Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le CES estime qu'il « est essentiel que les communes appliquent l'obligation de construire telle que prévue dans des cas déterminés par la législation ».**

**Or, force est de constater que l'expropriation pour cause d'utilité publique en tant que sanction de la violation de l'obligation de construire est supprimée dans le projet de loi (voir point 1. ci-dessus).**

Quant aux taxes communales sur la rétention de terrains, la loi du 22 octobre 2008 (loi « Pacte Logement ») prévoit une taxe annuelle communale sur les terrains viabilisés qui sont depuis au moins 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et/ou pour lesquels des travaux de construction n'ont pas encore débuté.

**Le projet de loi sous avis maintient le caractère facultatif des taxes communales de non affectation à la construction.**

**La Chambre des salariés demande de suivre l'avis du CES qui propose de conférer un caractère obligatoire aux taxes communales, en conditionnant l'attribution de la contribution financière donnée par l'État aux communes dans le cadre du « Pacte logement » à l'introduction par ces dernières des taxes communales en question, ou, à défaut, d'introduire une telle taxe au niveau national.**

**Pour terminer, la CSL demande que l'État agisse contre la spéculation foncière par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par aire et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.**

**La mise en place d'une telle mesure, combinée à des taxes obligatoires de non affectation à la construction, doit être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler, en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse ou d'une stabilisation des prix de vente du foncier.**

Luxembourg, le 11 juillet 2017

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

7139/03



N° 7139<sup>3</sup>

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**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.11.2020) .....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux.....	2
3) Texte coordonné du projet de loi .....	24
4) Texte coordonné .....	42

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.11.2020)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi élargé tenant compte desdits amendements.

Les avis des chambres professionnelles concernées seront demandés et vous parviendront dès réception.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Marc HANSEN*

\*

## TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

### *Amendement 1*

Sont insérés avant l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui devient l'article 5, les articles 1 à 4 nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est remplacée comme suit :

« Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose :

- 1° d'une analyse de la situation existante ;
- 2° d'un concept de développement ;
- 3° d'un concept de mise en oeuvre ;
- 4° de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36. ».

**Art. 2.** L'article 8 de la même loi est remplacé comme suit :

« **Art. 8. Révision du plan d'aménagement général**

Tout plan d'aménagement général peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prévue aux articles 10 à 18.

Toutefois, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'entamer la procédure de modification ponctuelle prévue à l'article 18*bis*.

Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré.

Ne 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 naturelles, 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<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. ».

**Art. 3.** A la suite de l'article 9 de la même loi, sont ajoutés les articles 9*bis* à 9*nonies* nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« **Art. 9*bis*. Servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements**

(1) Le plan d'aménagement général 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 oeuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4.

(2) Un règlement grand-ducal précise le contenu des servitudes prévues au présent article.

**Art. 9*ter*. Servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation**

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui est dédié prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement « nouveau quartier ».

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit le délai endéans lequel les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ne peut pas dépasser douze ans.

Le délai de viabilisation tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site, des résultats du concept de mise en oeuvre 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.

Le plan d'aménagement général peut exceptionnellement prévoir un délai supérieur à douze ans, lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions.

(3) À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai précité, le fonds ou partie de fonds concerné est reclassé conformément aux dispositions de l'article 9quinques.

Lorsque le fonds doit être couvert par la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ce dernier retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol, dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18bis, lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude.

Lorsque le fonds ne doit pas être couvert par la servitude susmentionnée, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est reclassé en zone agricole, tel que prévue par le plan d'aménagement communal de la commune concernée en vigueur.

#### Art. 9quater. Servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds dédié prioritairement à l'habitation non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit le délai endéans lequel les travaux de construction de logements projetées sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui couvre des fonds soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements, ne peut pas dépasser quatre ans.

Lorsque la servitude couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans.

Le délai de construction de logements tient compte de l'envergure des travaux, des résultats du concept de mise en oeuvre 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 de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions, il peut être exceptionnellement dérogé au délai précité.

(3) À défaut d'avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l'écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé.

Suite au reclassement précité, 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.

Art. 9quinquies. Procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements

(1) Le bénéficiaire d'une autorisation de construire portant sur des travaux visés par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ou une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception.

(2) Lors de l'écoulement du délai prévu par les différentes servitudes, le bourgmestre est compétent pour procéder au constat du début significatif des travaux de viabilisation ou de réalisation de logements.

Lorsque le bourgmestre constate que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai, le cas échéant après en avoir été informé par le bénéficiaire de l'autorisation de construire, il en informe par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre ainsi que, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement des délais prévus aux articles 9ter et 9quater.

(3) Endéans un délai de trente jours à compter de la réception de la notification, prévue au paragraphe 2, les propriétaires et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire pourront faire part de leurs observations et objections au ministre par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre.

(4) Le ministre statue sur ces réclamations dans les deux mois à compter de leur réception en même temps qu'il approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre. Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi.

La décision ministérielle est ensuite notifiée endéans un délai de quinze jours au bourgmestre.

(5) Endéans un délai d'un mois à compter de la prédite notification, le bourgmestre transmet au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, une version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

Les dispositions de l'article 5 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne s'appliquent pas lors d'une modification de la délimitation de la zone verte suite à un reclassement.

(6) Le plan d'aménagement général modifié suite au reclassement conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ne peut être publié qu'après l'expiration d'un délai de trente jours qui court à compter de la réception par le ministre de la version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

(7) En cas de contradiction entre la version adaptée du plan d'aménagement général et le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes visés au 9ter, point 4, ou lorsque la version adaptée du plan d'aménagement général n'a pas été transmise, le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut.

Art. 9sexies. Fonds exemptés d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements

(1) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation :

- 1° les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares ;
- 2° les fonds qui sont viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2 ;
- 3° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ;
- 4° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

(2) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements :

- 1° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ;
- 2° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

Art. 9septies. Conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de réalisation de logements

(1) Les délais de viabilisation et de réalisation de logements sont suspendus de plein droit pour une durée maximale de quatre années à partir de la décision ministérielle, qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement, conformément à l'article 44, et ceci jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48.

(2) 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 plan d'aménagement général ainsi modifié ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'au refus d'approbation de la modification du plan d'aménagement général par le ministre ou par le conseil communal.

(3) En cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de réalisation de logements non-imputables au propriétaire, les délais de viabilisation et de réalisation de logements peuvent faire l'objet d'une modification telle que prévue à l'article 8.

Les délais de viabilisation précités ne peuvent être prorogés que sur demande écrite et motivée du propriétaire. La prorogation doit faire partie intégrante respectivement du projet d'aménagement général ou du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Article 9octies. Dispositions particulières pour personnes publiques et sociétés de développement à participation étatique ou communale

(1) Si, au jour où s'opère le reclassement conformément aux articles 9ter et 9quater, les fonds concernés font l'objet d'un compromis de vente ou d'une promesse unilatérale de vente à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement est suspendu de plein droit jusqu'à la signature de l'acte authentique de vente portant acquisition des fonds pour une durée maximale de six mois.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, si au jour où s'opère le reclassement, les fonds concernés appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement prévu à l'article 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> n'a pas vocation à s'appliquer.

Il en est de même pour le cas où les personnes publiques précitées sont respectivement emphytéotes ou superficières des fonds ou partie de fonds concernés par le reclassement.

(3) 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 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18<sup>bis</sup> ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30<sup>bis</sup> pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié.

#### Art. 9<sup>nonies</sup>. Interdictions

A partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement sont considérés interdits jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

Si la décision ministérielle prévue à l'article 9<sup>quinques</sup> constate que les travaux ont été entamés de manière significative avant l'écoulement des délais précités, l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'applique. »

**Art. 4.** A la suite de l'article 18, il est inséré un article 18<sup>bis</sup> nouveau, qui prend la teneur suivante :

#### « Art. 18<sup>bis</sup>. Procédure allégée

(1) Le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, 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.

(2) Dans un délai de quinze jours de la délibération prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, le projet de modification ponctuelle est déposé pendant trente jours à la maison communale et publié sur le site internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.

Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet de modification ponctuelle. Les affiches font mention du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette publication fait mention des lieux, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours, suivant la publication du dépôt par voie d'affiches.

(3) Dans un délai de trente jours, à compter à partir de la publication du dépôt du projet de modification ponctuelle dans les quatre quotidiens et sous peine de forclusion, les personnes intéressées sont tenues de présenter leurs observations et objections contre le projet de modification par écrit au collège des bourgmestre et échevins.

En cas de réclamations écrites présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations.

(4) Dans le même délai de quinze jours tel que fixé au paragraphe 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée, que le projet de modification est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution, le conseil communal peut procéder à la procédure d'adoption, telle que prévue aux paragraphes 5 et suivants du présent article.

Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate que le projet de modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi ni aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la commission d'aménagement, qui émet, endéans le délai précité, son avis conformément à l'article 11, alinéa 2, et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours.

Dans ce cas, la procédure est continuée suivant les dispositions prévues aux articles 11, alinéa 3 et 4 et celles prévues aux articles 14 à 18.

Toutefois dans cette dernière hypothèse, le conseil communal peut décider de clôturer le dossier du projet de modification ponctuelle.

(5) Le projet de modification ponctuelle est ensuite soumis par le collège des bourgmestre et échevins, le cas échéant, avec les observations et objections présentées ainsi qu'avec les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins, au vote du conseil communal au plus tard après un délai de deux mois à compter de l'écoulement du délai de trente jours de la consultation publique prévue au paragraphe 3.

Le conseil communal peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications ponctuelles, qui répondent, en tout ou en partie, aux observations et objections présentées.

(6) Dans les huit jours qui suivent le vote du conseil communal, sa décision est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit des observations et objections. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune, le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, qui prend sa décision dans un délai de deux mois, suivant la réception du dossier.

Les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet d'aménagement général conformément au paragraphe 3 doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification prévue au paragraphe 6, sous peine de forclusion.

Les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours de l'affichage prévu au paragraphe 6, sous peine de forclusion.

Sont recevables les réclamations des personnes ayant introduit leurs observations et objections conformément au paragraphe 3, et les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal lors du vote.

(7) Le ministre statue sur les réclamations en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. ».

#### *Ad Amendement 1*

**L'article 1<sup>er</sup>** introduit une base légale habilitante pour le concept de mise en oeuvre élaboré au niveau de l'étude préparatoire qui devient ainsi, ensemble avec l'analyse de la situation existante, du concept de développement et des schémas directeurs, le quatrième pilier sur lequel repose ladite étude préparatoire.

Mise à part l'ajout d'un tel « pilier supplémentaire », l'étude préparatoire ne se trouve pas autrement affectée par le présent projet de loi.

Si une telle nouveauté peut, a priori, sembler porter atteinte au principe de la simplification administrative, il y a lieu de noter que le concept de mise en oeuvre fera en sorte que davantage d'attention

sera portée à la réalité foncière au niveau de l'élaboration du plan d'aménagement général ce qui a comme corollaire vertueux notamment que lors de l'élaboration des différents plans d'aménagement particulier subséquents la réalité foncière d'ores et déjà connue à ce stade contribuera à une exécution plus aisée et moins hasardeuse que dans le régime actuel où la réalité foncière n'a guère été investiguée en amont de l'élaboration du plan d'aménagement général.

Pris *in globo*, le nouveau mécanisme ainsi institué contribue dès lors à une simplification administrative *ex post*.

Avec le nouveau mécanisme institué par le présent projet de loi, il incombe aux auteurs d'un projet d'aménagement général d'accorder davantage d'attention à la réalité foncière de la commune et de s'attarder davantage sur l'instauration d'un concept de phasage urbain permettant une exécution plus rapide et plus aisée des fonds nouvellement reclassés dans une zone dédiée prioritairement à l'habitation et frappés d'une zone de servitudes déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements dénommée ci-après « CTVL ».

Dès lors il a été opté pour l'introduction d'une nouvelle Section 3 dénommée « Concept de mise en oeuvre ». Ce concept de mise en oeuvre détermine le phasage de développement pour les fonds destinés à être urbanisés.

Ainsi, pour les fonds couverts ultérieurement au niveau du plan d'aménagement général par une CTVL, le concept de mise en oeuvre déterminera au moins des délais relatifs aux travaux de viabilisation respectivement de construction.

L'on obtiendra ainsi des délais endéans lesquels le propriétaire devra viabiliser respectivement construire sur ses fonds et une telle personnalisation des délais a comme avantage de mieux rendre compte de l'hétérogénéité des spécificités que présentent les fonds concernés..

En vue d'identifier les enjeux fonciers et les intentions de viabilisation respectivement de construction, le règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général imposera dorénavant aux autorités communales de procéder à une enquête auprès des différents propriétaires.

Cette enquête qui se situe en amont de la procédure d'adoption à proprement parler n'est pas encadrée de manière rigide et exhaustive par la loi. Elle 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 plan d'aménagement général.

Quoiqu'il en soit, les droits des administrés restent pleinement garantis alors qu'à l'occasion du lancement de la procédure légale d'adoption d'un nouveau plan d'aménagement général, ces derniers gardent évidemment la faculté de faire valoir leurs objections et observations en vertu des articles 13 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Une fois l'enquête effectuée, le concept de mise en oeuvre devra au moins reprendre une illustration sommaire du phasage du développement des fonds destinés à être urbanisés ainsi qu'une illustration des fonds visés à l'article 6, alinéa 2, accompagnée des résultats de l'enquête auprès des propriétaires telle que prévue à l'article 7.

**L'article 2** introduit la base légale habilitante pour le collège échevinal lui permettant d'entamer la procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général. L'article en question donne également une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par modification ponctuelle. A cet égard, les auteurs ont notamment repris un considérant d'un arrêt de la Cour administrative (N°33275CA du rôle) qui a pris le soin de préciser l'étendue du pouvoir de réformation du ministre de l'Intérieur à l'occasion de l'exercice de son pouvoir de tutelle lui conféré par l'article 18 de la loi modifiée.

Ce considérant circonscrit donc le pouvoir d'intervention de l'autorité de tutelle dans le cadre du traitement des réclamations en circonscrivant les contours de l'autonomie communale en la matière et les limites du pouvoir ministériel. Il donne ainsi une définition de l'économie générale d'un plan d'aménagement général tel qu'il a été élaboré par les autorités communales. Une modification ponctuelle ne saurait pas porter atteinte à cette économie générale sous peine de ne plus être considérée comme ponctuelle. Lors de l'appréciation du caractère ponctuel de la modification projetée il y a également lieu de considérer l'envergure du projet de modification par rapport à l'envergure de la



localité censée l'accueillir. Il y a à cet égard lieu de veiller à prendre en considération l'envergure des travaux de viabilisation à réaliser notamment.

Il n'est également pas concevable que la modification porte sur la délimitation de la zone verte alors que l'intervention de l'autorité de tutelle spéciale en la matière d'environnement et de protection de la nature n'est pas prévue dans la nouvelle procédure allégée de modification d'un plan d'aménagement général.

Reste à signaler qu'une modification ne saura être qualifiée de ponctuelle que si son envergure et surtout ses incidences sont suffisamment minimales pour que l'avis de la commission d'aménagement ne soit pas nécessaire pour permettre aux décideurs politiques de juger de la conformité du projet à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

**L'article 3** introduit les articles 9bis à 9nonies nouveaux.

L'article 9bis constitue la base légale habilitante pour les servitudes administratives visant à déterminer un créneau temporaire de viabilisation de fonds et de construction de logements sur des terrains à bâtir.

Contrairement aux servitudes d'urbanisme classiques » (servitudes *in non faciendo*) qui tendent essentiellement à l'interdiction de certains comportements, ce type de servitudes prévoit un comportement positif obligatoire à la charge des particuliers. (servitudes *in faciendo*<sup>1</sup>)

Ce comportement positif obligatoire consiste en l'occurrence en une obligation de viabilisation respectivement de construction de logements. Ce comportement positif obligatoire devra être lu de manière restrictive alors que les textes légaux qui règlent la police urbanistique doivent être interprétés limitativement sachant que toute violation d'une disposition contenue dans un plan d'aménagement est susceptible d'être sanctionnée pénalement.

Les obligations positives ainsi instituées répondent à un but d'intérêt général pour la poursuite duquel la servitude administrative a été instituée. En effet, la loi précitée du 19 juillet 2004 dispose dans son article 2 qui dispose notamment que : « *les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales (...)* ».

L'article 9ter dispose que les fonds initialement non dédiés prioritairement à l'habitation (telles que par exemple des zones de camping, zone verte, zone d'activités économiques) et classés en une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation (Zone d'habitation ou Zone mixte) seront dorénavant frappés de manière obligatoire d'un nouveau type de servitude urbanistique *in faciendo* qui prescrit pour les propriétaires des fonds concernés un délai endéans lequel ils doivent avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation portant sur des fonds couverts par la servitude précitée. Par « manière significative » il y a lieu d'entendre ce qu'entendent les juridictions administratives en matière d'autorisation de construire. Ainsi les juridictions administratives<sup>2</sup> ont pu retenir que : « *Le législateur n'a pas explicitement imposé, en cas de travaux de construction, de transformation ou de reconstruction, la nécessité de commencer les travaux d'édification de gros-œuvre, de sorte n'avoir retenu une notion moins stricte, limitée à l'exigence d'un commencement de manière significative des travaux. Il en résulte que le critère de travaux entrepris est constitué par le premier acte d'exécution qui est posé sur le chantier, dans la mesure où ce travail matériel est conforme d l'implantation autorisée de la construction, à condition que les travaux entamés soient d'une importance suffisante et témoignent de l'intention réelle du bénéficiaire du permis de mettre celui-ci en œuvre et que lesdits travaux fassent l'objet du permis en question.* »

Cette obligation s'inscrit dans le but d'activer le plus rapidement les fonds désignés dans le plan d'aménagement général comme constructibles et de lutter par la même occasion contre la spéculation foncière au Grand-Duché qui incite, actuellement, nombre de propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation reculée, respectivement différée en fonction des fluctuations du marché immobilier.

1 Pour un exemple parlant d'une servitude *in faciendo* en droit français voir J.C. Car, « Servitudes administratives. Grandes catégories. », Jurisclasseur administratif, fasc.392, n°258). Un autre exemple parlant d'une servitude *in faciendo* en droit luxembourgeois est l'obligation imposée aux propriétaires d'un immeuble classé comme monument national, d'entreprendre les travaux de réparation et d'entretien nécessaires à sa conservation (cf. article 11 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux).

2 Cf. N°35819 du role, Jugement du 20 avril 2016

En effet une augmentation annuelle de quelque 6% du prix du foncier constructible incite les propriétaires à de tels comportements<sup>3</sup>.

Rien n'empêche, contrairement au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article mentionné sous rubrique, qui prévoit une obligation pour les communes de couvrir les fonds nouvellement désignés comme destinés prioritairement à l'habitation, que les communes, qui ont d'ores et déjà effectué la refonte de leur plan d'aménagement général, de recourir, de manière facultative, à une telle servitude.

Ainsi, les communes pourront utiliser cet instrument non seulement lors d'un reclassement de fonds en zone destinée prioritairement à l'habitation mais également pour activer des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier d'ores et déjà approuvé mais dont l'exécution n'a pas encore été entamée.

En effet, le LISER a encore récemment rappelé<sup>4</sup> qu'actuellement le Grand-Duché dispose d'un potentiel foncier de quelque 2.846 hectares de fonds disponibles pour l'habitat de ce qui revient environ à 50.000 à 80.000 logements. Un tiers de ce potentiel est constitué par des *Baulücken* et peut être mobilisé dans l'immédiat.

Le plan d'aménagement général fixe pour chaque zone concernée une date butoir à laquelle les travaux de viabilisation doivent être entamés de manière significative.

L'on entend par viabilisation des fonds les travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier tels qu'ils sont fixés dans le projet d'exécution prévu à l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Une fois ces travaux finalisés, le bourgmestre pourra procéder à la délivrance des autorisations de construire portant sur la construction de bâtiments et notamment de logements conformément à l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, la viabilisation est un prérequis légal à l'obtention d'une telle autorisation de construire alors que l'article 37 précité énonce que : « *le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés (...).* »

Définir ainsi la viabilisation des fonds, à savoir les travaux fixés dans le projet d'exécution, a pour avantage que les travaux projetés sont définis précisément alors que le recours au libellé plus vague de l'article 23 alinéa 2 de la loi précitée risquerait de mener à des difficultés d'interprétation quant au fait de savoir quand les travaux de viabilisation seront effectivement entamés de manière significative.

Ainsi, les autorités communales disposent d'un délai *ad quem* (jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, conformément à l'article 19 de la loi précitée du 19 juillet 2004) et *ad quo* (date butoir fixée dans le plan d'aménagement général) clairement déterminable.

Les délais dont disposeront les différents propriétaires pour entamer de manière significative les travaux de viabilisation seront fixés en fonction de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site, du concept de mise en oeuvre de l'étude préparatoire et, le cas échéant, des enseignements 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.

La durée des travaux précités sera notamment fixée au vu des contraintes potentielles que connaît le site à urbaniser en matière de capacités des équipements collectifs et publics, ainsi que de ses contraintes en matière de protection de l'environnement et de patrimoine archéologique ainsi que de risques naturels.

Ainsi, l'article 9bis a pour objet de permettre au pouvoir réglementaire communal d'introduire des distinctions de régime, prenant la forme de délais différenciés de viabilisation en fonction des contraintes urbanistiques que le site en question est susceptible de connaître.

Par contraintes urbanistiques, il y a lieu d'entendre les caractéristiques objectives, géographiques et techniques du site qu'il s'agit de viabiliser à l'exclusion de toute autre prise de considération.

Alors qu'uniquement les prédites caractéristiques du site sont prises en considération, les auteurs du présent projet de loi estiment que le principe d'égalité devant la loi consacrée par l'article 10bis de

3 <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2019/02-fevrier/28-tanson-logement/Note24-ObservatoireHabitat.pdf>

4 <https://paperjam.lu/article/80000-logements-possibles-sur->

la Constitution qui dispose notamment que : *1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. (...) est respecté.*

En effet, si pour une raison géographique ou technique, la viabilisation d'un terrain A prend prévisiblement le double du temps que prendrait la viabilisation du terrain B, alors il semble aux auteurs du présent projet de loi qu'il est de bon droit d'en tenir compte lors de la fixation des délais relatifs à la viabilisation du site en question.

L'on pourrait d'ailleurs soutenir, par référence à la jurisprudence de la Cour administrative<sup>5</sup> que la prise en considération de ce facteur différenciant objectivement la situation de base est obligatoire au regard du principe d'égalité, qui doit être interprété dans le sens qu'il n'est pas compatible avec la soumission de situations objectivement différentes à un règle arbitrairement identique.

L'on peut d'ailleurs également se référer à la formule choisie par le Conseil constitutionnel français dans sa définition<sup>6</sup> du principe d'égalité :

*« Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le Législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. ».*

Il faut donc que la différenciation instituée par la loi soit en rapport direct avec la norme qu'elle établit.

En effet, l'on peut raisonnablement estimer que l'objet légitime d'une modification de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain est de veiller à la réalisabilité effective du projet de viabilisation par les propriétaires.

Opérer le contraire, à savoir déterminer un délai unique indifférencié pour tous les propriétaires aura pour conséquence qu'on se trouvera in fine en présence d'une norme qui ne fonctionnera pas de manière satisfaisante et qui n'atteindra pas son but.

La sanction en cas de non-viabilisation significative est le reclassement des parcelles qui ont fait l'objet d'un reclassement en zone destinée prioritairement à l'habitation.

Le plan d'aménagement général qui tombe sous le champ d'application de la présente loi enferme la jouissance du droit de construire à la condition que la viabilisation significative des fonds concernés intervienne avant l'échéance d'un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas faire valoir ce droit dans ce délai entraîne la déchéance de l'exercice de ce droit. Cette sanction a donc pour effet la caducité du reclassement généralement favorable à l'administré.

L'anéantissement du classement favorable s'opère ainsi automatiquement du seul fait de la défaillance dûment constatée du propriétaire et le classement favorable est ainsi réputé n'avoir jamais existé.

Le classement des fonds concernés sera donc celui qu'il connaissait avant le vote du conseil communal prévu à l'article 14, respectivement à l'article 18bis du plan d'aménagement général qui les avait couverts de servitudes prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

En effet, c'est le vote définitif prévu à l'article 14 de la loi précitée du 19 juillet 2004 respectivement le futur article 18bis qui conférera la constructibilité du terrain en respectant un certain mode et degré d'utilisation du sol et non pas celui de l'article 10, alors que ce vote provisoire ne fait qu'initier la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général à proprement parler.

En ce qui concerne l'effet négatif du projet d'aménagement général prévu par l'article 21 de la loi précitée du 19 juillet 2004<sup>7</sup>, qui couvre les fonds concernés dès le lancement de la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, il y a lieu de noter que celui-ci ne saurait plus produire d'effets au vu de la caducité entraînée par le reclassement des fonds.

Le reclassement ne peut en aucun cas porter sur des fonds qui sont inclus dans l'assiette d'un plan d'aménagement particulier et qui sont déjà viabilisés au sens de l'alinéa 2.

<sup>5</sup> Arrêt du 12 mai 2016 portant le numéro 36471C du rôle.

<sup>6</sup> Conseil constitutionnel, Décision du 28 mai 2010, n°2010-3 QPC, considérant 3

<sup>7</sup> « A 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 plan d'aménagement général. »

Il est évident que lorsqu'un plan d'aménagement particulier est exécuté en plusieurs phases, que ce sont exclusivement les fonds ou parties de fonds qui ne sont pas viabilisées endéans les délais fixés par le plan d'aménagement général qui sont reclassées alors que les fonds, même sise à l'intérieur d'une même zone ou dans un même plan d'aménagement particulier qui sont d'ores et déjà viabilisées au sens de la présente loi, ne sont pas reclassées.

Comme déjà évoqué ci-dessus, le présent projet de loi permet également aux autorités communales d'avoir recours au mécanisme de la CTVL même s'ils ont déjà effectué la refonte de leur plan d'aménagement général.

Ainsi, à l'occasion d'un classement en CTVL, les autorités communales devront conformément aux exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004, élaborer une étude préparatoire qui contiendra les résultats de l'enquête publique quant aux intentions de viabilisation des différents propriétaires concernés.

Pour le reste, les autorités communales pourront bien évidemment se baser sur les données de planification qui sont d'ores et déjà contenues dans l'étude préparatoire qui a servi de base au plan d'aménagement général refondu.

Les fonds qui feront l'objet d'un classement en CTVL en vertu de l'article 9bis paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et qui seront reclassés par la suite tomberont sous le statut de la zone agricole conformément au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, alors qu'ils ne peuvent retrouver leur affectation qu'elles connaissaient avant la refonte du plan d'aménagement général alors que l'ancien plan d'aménagement général « *mouture 1937* » ou « *mouture 2004* » a été abrogé dans son entièreté.

Opérer le contraire reviendrait à ressusciter les anciens zonages contenus dans les moutures « *1937* » et « *2004* » ce qui n'est guère souhaitable d'un point de vue de la sécurité juridique. En vue d'éviter un tel *imbroglio*, les auteurs du présent projet de loi ont veillé à ce qu'il ne produise ses effets qu'aux plans d'aménagement général qui ont été entièrement refondus en vertu des dispositions de l'article 108 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

L'article 9quater constitue la base légale habilitante pour les servitudes administratives visant à déterminer une obligation de construction de logements.

Le champ d'application ainsi que l'objectif politique de la servitude déterminant une obligation de construction de logement sont similaires à ceux de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, tel qu'instauré à l'article 9ter.

Ce n'est qu'au niveau de la sanction en cas de non-entamation significative des travaux relatifs à la réalisation des logements que cette servitude se distingue clairement de celle précitée. En effet, un reclassement des fonds, déjà viabilisés et constituant, le cas échéant, des enclaves dans le tissu urbain nouvellement créé en zone initialement prévue par le PAG, risquerait régulièrement d'aller à l'encontre des prescriptions de l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. En effet, ce dernier prône notamment une utilisation rationnelle du sol, ainsi qu'un développement harmonieux du tissu urbain et rural existant. En cas de reclassement de fonds entièrement viabilisés en zone verte notamment, ces objectifs de même que la cohérence intrinsèque du PAG risqueraient d'être sérieusement hypothéqués.

C'est pour ces raisons que les auteurs du projet ont opté pour une sanction, qui ne mène point à un reclassement du PAG entraînant une modification substantielle du mode et degré d'utilisation, niais qui se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés, ce qui ne saura avoir comme incidence une non-conformité du PAG par rapport à l'article 2 précité.

Cependant, le fait qu'en cas de sanction sur ces fonds, seules des constructions pourront y être érigées, qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux ou encore des centres d'accueil pour femmes en détresse, impactera certes sur la valeur foncière des terrains concernés. Ceci encouragera certes la réalisation desdits logements dans des délais raisonnables, voir endéans les délais fixés au niveau du PAG.

L'article 9quinques instaure une nouvelle procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements.

Cette procédure a été créée en vue d'éviter des reclassements de plein droit sans qu'il n'y ait de possibilité pour l'administré de faire part de sa position par rapport au constat de non-entamation dressé par le bourgmestre.

Ainsi, les autorités communales devront être informés du début des travaux opérés par le maître d'ouvrage.

Le bourgmestre, quant à lui, sera l'autorité compétente pour procéder au constat de l'entamation significative ou pas des travaux de viabilisation respectivement de réalisation de logements.

Une fois ce constat dressé, l'administré bénéficiaire de l'autorisation de construire pourra faire valoir ses observations et objections et ce à l'instar de la procédure d'aplanissement des différends telle qu'instituée en matière de plans d'aménagement et le cas échéant contester auprès de l'autorité de tutelle communale le constat dressé par le bourgmestre.

Une fois le constat approuvé, l'administré pourra ensuite faire vérifier sa légalité par les juridictions administratives.

Il y a lieu de noter également que des dispositions de l'article 5 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles n'ont pas vocation à s'appliquer lors d'une modification de la délimitation de la zone verte suite à un reclassement et ce notamment pour des raisons de simplification administrative.

En effet, un agrandissement de la zone verte n'est pas susceptible de se heurter aux objectifs prônés par la loi précitée du 18 juillet 2018 et ne requiert donc pas d'approbation tutélaire.

La publication du PAG ainsi modifié suite au reclassement est soumise à des conditions particulières. Ainsi, il ne saurait être procédé à la publication du plan d'aménagement général modifiée suite au reclassement conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qu'après l'expiration d'un délai de 30 jours qui court à compter de la réception par le ministre de la version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général et ce en vue de permettre au ministre de vérifier si les parties écrite et graphique ont été adaptées conformément à la loi et d'éviter ainsi toute publication incorrecte du PAG remanié. Cette procédure est partant similaire à celle prévue pour la publication relative aux règlements sur les bâtisses, telle que prévu à l'article 40.

A l'instar de l'article 20 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, il a été opté, en cas de contradiction entre la version adaptée du plan d'aménagement général et le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes visés à l'article 9<sup>ter</sup> point 4, ou lorsque la version adaptée du plan d'aménagement général n'a pas été transmise, pour une dérogation qui précise que le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut et ce pour des raisons de sécurité juridique.

L'article 9<sup>sexies</sup> prévoit un régime d'exemption. En effet, il n'est pas raisonnablement envisageable que les servitudes instituées par la présente loi frappent indistinctement tous fonds respectivement tous fonds.

Les auteurs du présent projet de loi ont opté pour l'institution d'une exemption pour les fonds ou ensemble de fonds de moins de 10 ares d'être couverts par une CTVL.

En effet, en cas de révision d'un plan d'aménagement général, sur base d'un nouveau plan cadastral, qui a certainement connu de multiples rectifications du parcellaire depuis la dernière refonte, respectivement révision du PAG, des modifications du zonage de moindre envergure, voire inférieures à 10 ares par parcelle sont incontournables. Or, couvrir de telles parcelles par une obligation de viabilisation serait dénué de sens.

Admettre le contraire, reviendrait à engendrer nombre de procédures administratives sans pour autant obtenir le résultat escompté en matière de création de logements.

Ce projet vise davantage à réussir à débloquer des projets d'envergure tel que par exemple le projet « Gewännchen » situé dans la Ville de Remich qui totalise quelque 22 hectares appartenant à quelque 121 propriétaires fonciers différents.

Il est évident que ne peuvent être couverts par la CTVL des fonds qui connaissent une servitude non aedificandi. En effet, les autorités communales ne peuvent pas, d'une part, exiger une obligation de viabilisation endéans un certain délai et également être à l'origine d'autres servitudes publiques qui empêchent une telle viabilisation. En effet, admettre le contraire reviendrait à enfreindre le principe « *Nullus tenetur ad impossibile* ».

Les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'Etat ou à une société de développement à participation étatique ou communale ne sont également pas visés par le présent projet de loi, alors qu'ils sont censés agir dans l'intérêt général.

L'article *9septies* concerne les délais. Les délais ainsi fixés par la CTVL sont suspendus de plein droit et pour une durée maximale de 4 années à partir de la décision ministérielle qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement conformément à l'article 48 jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 52.

En effet, admettre le contraire reviendrait à faire subir à l'administré un risque de reclassement de ses fonds, alors qu'une procédure de remembrement ministériel, qui vise justement à débloquer une situation foncière litigieuse, est en cours.

Le remembrement à l'amiable n'est pas visé ici, alors qu'il s'avère en pratique que de tels échanges de terrains, y compris les soultes y relatives, se font sans difficulté particulière. Il s'agit ici d'une opération préalable devant être effectuée en vue de rendre le projet véritablement exécutable, telle que par exemple l'élaboration d'un PAP, d'un projet d'exécution ou encore d'une convention d'exécution.

Le remembrement ministériel quant à lui, laisse présupposer, de par sa nature, un conflit entre différents propriétaires en ce qui concerne la réattribution des différentes parcelles. Partant une telle procédure risque de prendre nettement plus de temps que celle d'un remembrement à l'amiable et dès lors les délais de la CTVL doivent être suspendus.

L'article *9octies* introduit une série de dispositions particulières pour les personnes publiques, les promoteurs publics et les sociétés de développement.

Ainsi, elles ne se verront pas concernées par le reclassement si au jour où s'opère le déclassement elles sont soit :

- propriétaires des fonds concernés au jour,
- emphytéotes des fonds concernés au jour,
- superficiaires des fonds concernés au jour.

En effet, si un administré décide avant l'écoulement du délai des servitudes précitées d'aliéner par exemple ses fonds à une des personnes publiques précitées, alors il ne serait guère utile de faire subir à cette personne publique un reclassement des fonds nouvellement acquis. Un tel reclassement, chronophage de surcroît, ne saurait être concilié avec les exigences de l'intérêt général en la matière.

L'article *9nonies* prévoit des interdictions.

À l'instar de l'ancienne loi modifiée du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, entretemps abrogée, ainsi que de la loi du 19 juillet 2004 qui prévoit dans ses articles 20 et 21 des interdictions pouvant frapper des fonds lors de périodes transitoires en matière d'adoption de plans d'aménagement, cet article prévoit un moratoire entre le moment de l'écoulement des délais de viabilisation et de construction de logements et le reclassement du PAG, respectivement la levée de la servitude. Le moratoire permet, dès l'écoulement des délais de constater si les travaux ont effectivement été entamés ou non et de vérifier la légalité de ce constat moyennant notamment une enquête menée auprès du propriétaire, avant de procéder définitivement à une éventuelle sanction. Opter pour un reclassement de plein droit serait susceptible de générer une forte insécurité juridique dès l'écoulement des délais.

Ainsi, pendant la période qui commence à courir après l'écoulement du délai de validité des servitudes et jusqu'à la décision ministérielle relative à la légalité du constat dressé par le bourgmestre, tous travaux contraires au mode d'utilisation du sol que les fonds concernés sont susceptibles de connaître après leur reclassement sont interdits pendant la période dont dispose le membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions pour statuer sur la légalité du prédit constat.

**L'article 4** introduit une procédure accélérée en matière de plans d'aménagement général, à l'instar de celle en matière de plans d'aménagement particulier.

L'introduction d'une telle procédure accélérée en matière de plans d'aménagement général se fonde essentiellement sur deux raisons.

Premièrement, il s'avère régulièrement en pratique qu'un plan d'aménagement général peut contenir une série d'erreurs ou incohérences de moindre envergure une fois qu'il est entré en vigueur et qu'il commence à être exécuté.

Deuxièmement, dans le cadre de la désignation de la CTVL, il peut s'avérer que l'un ou l'autre délai fixé pour la viabilisation des fonds concernés ne soit pas adapté à la spécificité du site, respectivement à la situation individuelle du ou des propriétaires.

Le présent commentaire de l'article va donc se limiter à expliciter les dispositions légales qui sont différentes de celles contenues dans l'article 30bis.

La différence principale avec la procédure classique d'adoption des plans d'aménagement général prévue aux articles 10 et suivants de la loi précitée du 19 juillet 2004 c'est qu'il sera dorénavant possible de modifier un plan d'aménagement général sans devoir, au préalable, passer par la saisine de la commission d'aménagement appelée à donner son avis.

Il y a lieu de noter qu'en cas de recours à la procédure accélérée en matière de plan d'aménagement général, les pièces à présenter devront évidemment uniquement se limiter à ce qui est nécessaire pour expliciter le recours à la prédite procédure.

Ainsi, si une étude préparatoire devra, en cas de modification d'un plan d'aménagement général « *mouture 2011* » systématiquement être effectuée, son contenu devra évidemment se limiter à l'assiette de la modification ponctuelle projetée.

Il n'a pas été opté pour soumettre le projet de modification ponctuelle au conseil communal tel que prévu par l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, au vu des faibles incidences qu'est susceptible d'engendrer une telle modification ponctuelle et pour des raisons de célérité il n'a pas été jugé utile de soumettre le prédit projet au conseil communal en vue de l'obtention de ce dernier du « *feu vert* » pour entamer l'enquête publique.

Lors de la refonte de la législation sur l'aménagement communal et du développement urbain en 2011 il avait été opté pour l'instauration d'un vote provisoire du conseil communal en vue de conférer au collègue échevinal une certaine légitimité politique en vue du lancement du projet d'aménagement général dans l'enquête publique.

Il a été opté, à l'instar de la procédure classique d'adoption, pour le maintien d'une enquête publique et ceci en vertu des exigences de la Convention d'Aarhus qui dispose notamment dans son article 3 que : « *Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.* ».

Dans ce contexte, il y a également lieu de mentionner que la procédure précontentieuse d'aplanissement de différends a été maintenue car les auteurs du présent projet de loi ont estimé qu'une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général est, de par sa nature même, susceptible d'avoir un impact plus significatif sur le voisinage qu'en matière de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier

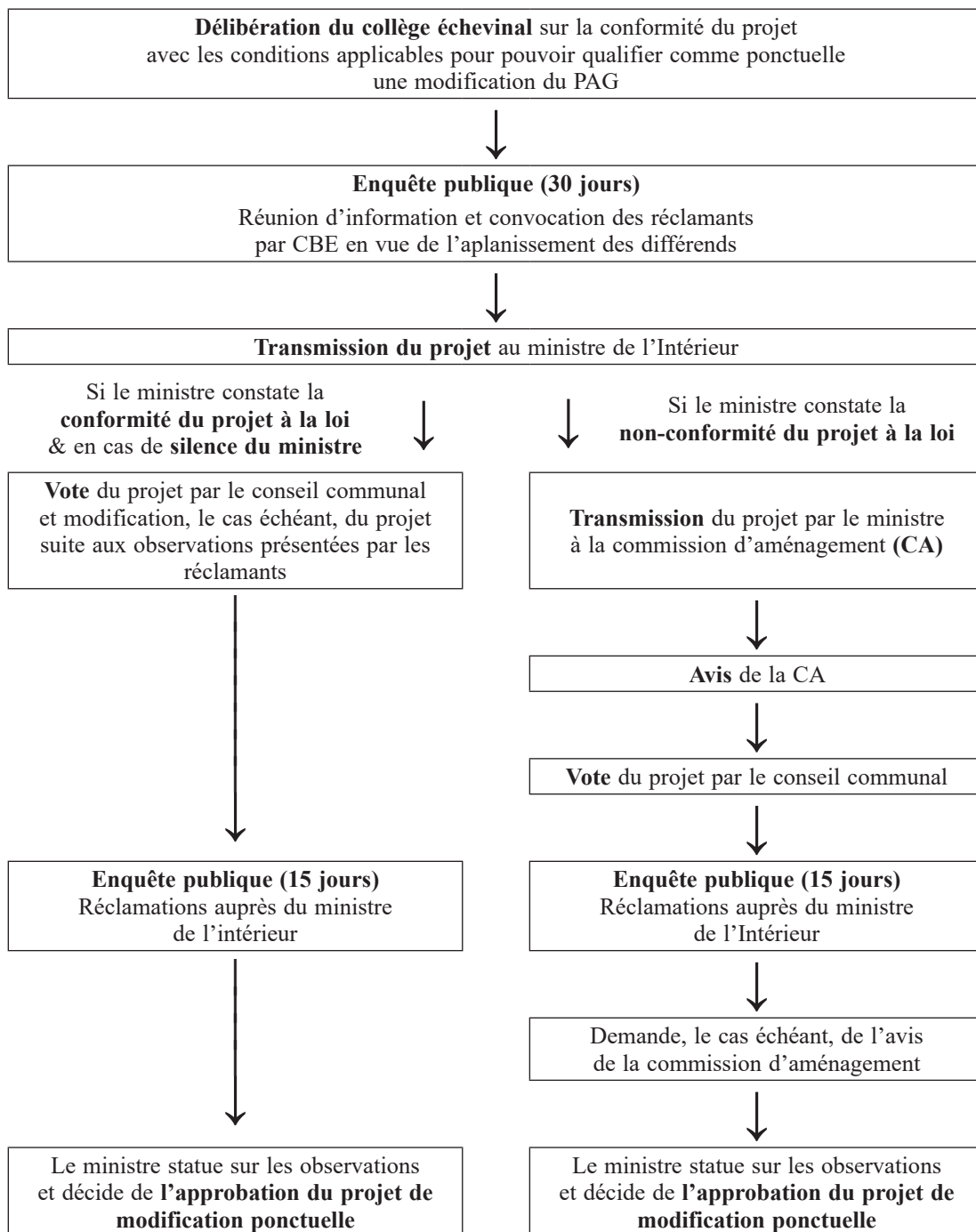
A l'instar de la procédure accélérée en matière de plan d'aménagement particulier, si le ministre de l'Intérieur arrive à la conclusion que la modification lui soumise ne revêt pas de caractère ponctuel au sens de la loi et nécessite donc un avis circonstancié de la commission d'aménagement, alors la procédure pourra cependant être continuée, alors qu'elle se rabattra ainsi *de plein droit* à la procédure classique d'adoption d'un plan d'aménagement général sans qu'il n'y ait toutefois lieu de recommencer intégralement la procédure d'aplanissement des différends prévue lors de l'enquête publique.

Le ministre dispose d'un délai pour approuver la modification ponctuelle qui est moindre que celui dont il dispose en vertu de l'article 18.

En effet, en vertu de l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004, le ministre de l'Intérieur dispose d'un délai de 3 mois, respectivement de 6 mois lorsque des administrés ont réclamé contre des modifications effectuées par l'autorité communale au niveau du vote définitif prévu à l'article 16 de la loi précitée.

Cette différence s'explique surtout par l'envergure inévitablement différente d'une refonte, révision ou modification d'un plan d'aménagement général d'une part et d'une modification ponctuelle d'autre part.

*Procédure d'adoption relative au projet de modification  
ponctuelle d'un plan d'aménagement général :*





*Amendement 2*

L'article 5 (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), est amendé comme suit :

« **Art. 5.** A l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi, l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par les termes « pour l'ensemble ou partie des fonds concernés ». ».

*Ad Amendement 2*

Il est proposé de préciser que le projet d'exécution d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des fonds concernés. Une telle modification a pour avantage que le plan d'aménagement particulier puisse être exécuté en plusieurs phases. En effet, une telle disposition s'avère être utile dans le cas de figure où le parcellaire d'un plan d'aménagement particulier connaît des rapports de propriété défavorables s'opposant à une viabilisation intégrale du plan. En effet, par le passé, l'absence d'une telle précision a déjà généré des insécurités juridiques. Or, l'exécution d'un PAP en plusieurs phases d'impose en cas de recours au remembrement ministériel, tel que proposé aux articles 44 et suivants. De plus, une telle modification consacre un usage à laquelle nombre d'initiateurs de plans d'aménagement particulier ont actuellement déjà recours en pratique.

*Amendement 3*

A la suite de l'article 5 (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), ii est inséré un article 6 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 6.** A l'article 37 de la même loi, l'alinéa 5 est complété par la phrase suivante :

« L'entrée en vigueur du plan d'aménagement général modifiée suite au reclassement prévu par l'article 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes. ». ».

*Ad Amendement 3*

Afin d'éviter qu'un bénéficiaire d'une autorisation de construire fasse valoir un droit acquis relatif à une autorisation de construire délivrée avant l'écoulement du délai, il a été institué un nouveau mécanisme légal de péremption.

Ce mécanisme prévoit que l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général modifié suite au reclassement prévu par l'article 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes.

En effet, conformément à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'autorisation de construire est périmée de plein droit si, dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative<sup>8</sup>.

Ainsi, en pratique le cas de figure peut se poser où les fonds devraient en vertu de l'article 9<sup>ter</sup>, être reclassés en zone verte p.ex. alors que l'administré dispose d'une autorisation de construire, qui lui confère, un droit acquis qu'il peut exercer librement pendant un délai d'une année.

Pour éviter que l'administré puisse ainsi bénéficier d'un droit acquis dont la validité ira au-delà de la durée de constructibilité conférée par la servitude de viabilisation respectivement de construction de logements, il a été opté pour l'instauration d'un nouveau mécanisme de péremption de plein droit en matière d'autorisation de construire.

<sup>8</sup> Le terme « significatif » a fait l'objet d'une série d'interprétations jurisprudentielle des juridictions administratives.

*Amendement 4*

L'article 7 (article 2 du projet de loi) est amendé comme suit :

« **Art. 7.** Le titre 6 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« TITRE 6 – Mesures d'exécution des plans d'aménagement

Chapitre 1<sup>er</sup> – Remembrement urbain

Section 1<sup>re</sup> – Généralités

Art. 41. Définition

Le remembrement urbain est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ou d'un lotissement de terrains qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains.

Le remembrement urbain peut s'effectuer soit par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, soit par le biais d'un remembrement ministériel.

Art. 42. Objet et organisation

Lorsque des fonds ne peuvent pas, de par leur délimitation ou de par leur configuration, recevoir la destination, qui leur a été impartie par un plan d'aménagement particulier ou un lotissement de terrains, ils sont réorganisés après la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, conformément au plan d'aménagement particulier ou au lotissement de terrains couvrant la surface à remembrer.

La cession des fonds est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale.

Ladite cession des fonds peut être différée dans le temps.

Art. 43. Projet de remembrement

Le projet de remembrement et les plans y afférents doivent être élaborés par un géomètre officiel sur base du projet d'exécution, conformément à l'article 35.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes :

- 1° un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant et après le remembrement ;
- 2° un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel;
- 3° une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement ;
- 4° un état des constructions à démolir, le cas échéant ;
- 5° un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune ;
- 6° le cas échéant, une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement ;
- 7° un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles ;
- 8° un état des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

La valeur des surfaces apportées est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'élaboration du projet de remembrement ou du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, tel que prévu à l'article 45 et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général.

La valeur des surfaces attribuées est fixée en fonction du prix applicable le jour de la signature de l'acte de remembrement et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“.

Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

## Section 2 – Remembrement ministériel

### Art. 44. Elaboration du projet de remembrement

Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés. A la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

La demande est à présenter par écrit au ministre, qui fait établir aux frais du demandeur un projet de remembrement.

### Art. 45. Publication et dépôt du projet de remembrement

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

### Art. 46. Observations

Dans un délai de trente jours de la publication du projet de remembrement dans quatre quotidiens, les observations éventuelles des personnes intéressées doivent être présentées par écrit au ministre sous peine de forclusion.

### Art. 47. Décision ministérielle

Le ministre statue sur les observations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 46 en même temps qu'il adopte le projet de remembrement. Le projet de remembrement prend dès lors la désignation de „plan de remembrement“.

Cette décision est notifiée aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

### Art. 48. Exécution du remembrement

(1) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

L'acte de remembrement est dressé par le ou les notaires, à désigner par le bourgmestre et signé par le ministre. Il détermine notamment :

- 1° l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation ;
- 2° les soultes et les indemnités pour plus-values ou moins-values ;
- 3° les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles ;
- 4° les droits réels et personnels qui grèvent les nouvelles parcelles ;
- 5° les conditions et délais dans lesquels doivent avoir lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires ;
- 6° les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes ;
- 7° les modalités et délais de démolition, le cas échéant.

L'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement.

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et aux créanciers hypothécaires concernés. Une copie est conservée par le ministre.

(2) Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle, conformément à l'article 49, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

#### Art. 49. Du report des droits réels

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire. Ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits sont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du code civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement.

Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### Art. 50. Servitudes

A partir du jour où un projet de remembrement est déposé à la maison communale, conformément à l'article 45, toute modification de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits jusqu'à signature de l'acte de remembrement, conformément à l'article 48.

Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement.

A partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, conformément à l'article 48, nul ne peut plus s'opposer à l'accès sur son terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

#### Art. 51. Des frais d'exécution

Les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et des formalités hypothécaires, les frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, relatifs à l'élaboration du projet d'exé-

cution et de la convention de mise en oeuvre, définis aux articles 35 et 36, sont avancés par la commune ou par le ou les propriétaires, qui ont fait la demande auprès du ministre, conformément à l'article 44. Ces frais sont récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

Aucune autorisation de construire, telle que prévue à l'article 37, ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires, qui ne se sont pas acquittés des frais d'exécution, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

## Chapitre 2 – L'expropriation pour cause d'utilité publique

### Art. 52. Déclaration d'utilité publique

Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### Art. 53. Expropriation

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement.

Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée.

### Art. 54. Cession à des tiers de terrains expropriés

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 53, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés, qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

## Chapitre 3 – Disponibilités foncières

### Section 1<sup>re</sup> – Réserves foncières

#### Art. 55. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du Logement, après délibération du conseil d'administration, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 56. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 55, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet peuvent être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 57. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 56, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée avec avis de réception au ministre, au collège des bourgmestre et échevins ou au président du Fonds du Logement.

Art. 58. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 59. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'État, la commune ou le Fonds du Logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 60. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds du Logement ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal ou le conseil d'administration du Fonds du Logement.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Section 2 – Obligation de construireArt. 61. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâti est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988.

Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception.

Art. 62. Exécution

Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphy-

téote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation. La taxation peut être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants :

- 1° si les travaux visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux, la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans ;
- 2° aux terrains à bâtir nets pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu, le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa 2, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains. ».

#### *Ad Amendement 4*

L'amendement 4 procède à une adaptation de l'article 2 du projet initial, qui, suite aux modifications apportées par les amendements 1 à 3, en est la conséquence directe. Le contenu des nouveaux articles 41 à 62 du Titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004 (au projet de loi initial il s'agit de la modification des articles 45 à 66) a également été revu sans pour autant remettre en question le fond du commentaire initial rattaché aux articles précités, dont l'exposé se retrouve dans le déposé du projet de loi n°7139.

Par ailleurs, il a été profité de l'occasion pour procéder à des adaptations d'ordre légistique et de formulation, qui ne nécessitent pas d'observations particulières.

#### *Amendement 5*

A la suite de l'article 7 (article 2 du projet de loi), il est inséré l'article 8 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 8.** A la suite de l'article 108<sup>quater</sup> de la même loi, sont insérés un article 108<sup>quinquies</sup> et un article 108<sup>sexies</sup> nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« Art. 108<sup>quinquies</sup>.

Les dispositions de l'article 9<sup>bis</sup> ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement, qui, conformément à l'article 10, alinéa 2, ont été soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Art. 108<sup>sexies</sup>.

Les dispositions de l'article 29<sup>bis</sup> ne s'appliquent pas aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » ni aux conventions prévues à l'article 36, dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix respectivement de vente ou de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi. ».

#### *Ad Amendement 5*

Le présent projet de loi n'a pas vocation à s'appliquer aux communes qui ont soit déjà refondu leur plan d'aménagement général conformément aux prescriptions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui sont en cours de refonte de leur ancien plan d'aménagement général « mouture 1937 ». Ainsi il a été opté que les dispositions du présent projet de loi qui ont trait au CNL, en l'occurrence l'article 9<sup>bis</sup>, ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement général qui sont introduits en procédure d'adoption conformément à l'article 10 de la loi précitée après le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit :

« Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose :

- 1° d'une analyse de la situation existante ;
- 2° d'un concept de développement ;
- 3° d'un concept de mise en oeuvre ;
- 4° de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36. ».

**Art. 2.** L'article 8 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 8. Révision du plan d'aménagement général

Tout plan d'aménagement général peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prévue aux articles 10 à 18.

Toutefois, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'entamer la procédure de modification ponctuelle prévue à l'article 18*bis*.

Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré.

Ne 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 naturelles, 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<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. ».

**Art. 3.** A la suite de l'article 9 de la même loi, sont ajoutés les articles 9*bis* à 9*nonies* nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« Art. 9*bis*. Servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements

(1) Le plan d'aménagement général 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 oeuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4.

(2) Un règlement grand-ducal précise le contenu des servitudes prévues au présent article.

Art. 9*ter*. Servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui est dédié prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement « nouveau quartier ».

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit le délai endéans lequel les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative.



Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ne peut pas dépasser douze ans.

Le délai de viabilisation tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site, 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.

Le plan d'aménagement général peut exceptionnellement prévoir un délai supérieur à douze ans, lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions.

(3) À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai précité, le fonds ou partie de fonds concerné est reclassé conformément aux dispositions de l'article 9quinques.

Lorsque le fonds doit être couvert par la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ce dernier retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol, dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18bis, lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude.

Lorsque le fonds ne doit pas être couvert par la servitude susmentionnée, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est reclassé en zone agricole, tel que prévue par le plan d'aménagement communal de la commune concernée en vigueur.

#### Art. 9quater. Servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds dédié prioritairement à l'habitation non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit le délai endéans lequel les travaux de construction de logements projetées sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui couvre des fonds soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements, ne peut pas dépasser quatre ans.

Lorsque la servitude couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans.

Le délai de construction de logements tient compte 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 de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions, il peut être exceptionnellement dérogé au délai précité.

(3) À défaut d'avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l'écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé.

Suite au reclassement précité, 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.

Art. 9quinquies. Procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements

(1) Le bénéficiaire d'une autorisation de construire portant sur des travaux visés par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ou une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception.

(2) Lors de l'écoulement du délai prévu par les différentes servitudes, le bourgmestre est compétent pour procéder au constat du début significatif des travaux de viabilisation ou de réalisation de logements.

Lorsque le bourgmestre constate que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai, le cas échéant après en avoir été informé par le bénéficiaire de l'autorisation de construire, il en informe par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre ainsi que, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement des délais prévus aux articles 9ter et 9quater.

(3) Endéans un délai de trente jours à compter de la réception de la notification, prévue au paragraphe 2, les propriétaires et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire pourront faire part de leurs observations et objections au ministre par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre.

(4) Le ministre statue sur ces réclamations dans les deux mois à compter de leur réception en même temps qu'il approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre. Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi.

La décision ministérielle est ensuite notifiée endéans un délai de quinze jours au bourgmestre.

(5) Endéans un délai d'un mois à compter de la prédite notification, le bourgmestre transmet au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, une version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

Les dispositions de l'article 5 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne s'appliquent pas lors d'une modification de la délimitation de la zone verte suite à un reclassement.

(6) Le plan d'aménagement général modifié suite au reclassement conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ne peut être publié qu'après l'expiration d'un délai de trente jours qui court à compter de la réception par le ministre de la version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

(7) En cas de contradiction entre la version adaptée du plan d'aménagement général et le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes visés au 9ter, point 4, ou lorsque la version adaptée du plan d'aménagement général n'a pas été transmise, le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut.

Art. 9sexies. Fonds exemptés d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements

(1) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation :

- 1° les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares ;
- 2° les fonds qui sont viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2 ;

- 3° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ;
- 4° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

(2) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements :

- 1° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ;
- 2° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

Art. 9septies. Conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de réalisation de logements

(1) Les délais de viabilisation et de réalisation de logements sont suspendus de plein droit pour une durée maximale de quatre années à partir de la décision ministérielle, qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement, conformément à l'article 44, et ceci jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48.

(2) 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 plan d'aménagement général ainsi modifié ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'au refus d'approbation de la modification du plan d'aménagement général par le ministre ou par le conseil communal.

(3) En cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de réalisation de logements non-imputables au propriétaire, les délais de viabilisation et de réalisation de logements peuvent faire l'objet d'une modification telle que prévue à l'article 8.

Les délais de viabilisation précités ne peuvent être prorogés que sur demande écrite et motivée du propriétaire. La prorogation doit faire partie intégrante respectivement du projet d'aménagement général ou du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Article 9octies. Dispositions particulières pour personnes publiques et sociétés de développement à participation étatique ou communale

(1) Si, au jour où s'opère le reclassement conformément aux articles 9ter et 9quater, les fonds concernés font l'objet d'un compromis de vente ou d'une promesse unilatérale de vente à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement est suspendu de plein droit jusqu'à la signature de l'acte authentique de vente portant acquisition des fonds pour une durée maximale de six mois.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, si au jour où s'opère le reclassement, les fonds concernés appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement prévu à l'article 9ter et 9quater n'a pas vocation à s'appliquer.

Il en est de même pour le cas où les personnes publiques précitées sont respectivement emphytéotes ou superficiaires des fonds ou partie de fonds concernés par le reclassement.

(3) 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 plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18*bis* ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30*bis* pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié.

Art. 9*nonies*. Interdictions

A partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9*ter* et 9*quater*, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement sont considérés interdits jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

Si la décision ministérielle prévue à l'article 9*quinques* constate que les travaux ont été entamés de manière significative avant l'écoulement des délais précités, l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'applique. ».

Art. 4. A la suite de l'article 18, il est inséré un article 18*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 18*bis*. Procédure allégée

(1) Le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, 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.

(2) Dans un délai de quinze jours de la délibération prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, le projet de modification ponctuelle est déposé pendant trente jours à la maison communale et publié sur le site internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.

Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet de modification ponctuelle. Les affiches font mention du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette publication fait mention des lieux, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site Internet où est publié le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours, suivant la publication du dépôt par voie d'affiches.

(3) Dans un délai de trente jours, à compter à partir de la publication du dépôt du projet de modification ponctuelle dans les quatre quotidiens et sous peine de forclusion, les personnes intéressées sont tenues de présenter leurs observations et objections contre le projet de modification par écrit au collège des bourgmestre et échevins.

En cas de réclamations écrites présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations.

(4) Dans le même délai de quinze jours tel que fixé au paragraphe 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée, que le projet de modification est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution, le conseil communal peut procéder à la procédure d'adoption, telle que prévue aux paragraphes 5 et suivants du présent article.

Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate que le projet de modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi ni aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la commission d'aménagement, qui émet, endéans le délai précité, son avis

conformément à l'article 11, alinéa 2, et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours.

Dans ce cas, la procédure est continuée suivant les dispositions prévues aux articles 11, alinéa 3 et 4 et celles prévues aux articles 14 à 18.

Toutefois dans cette dernière hypothèse, le conseil communal peut décider de clôturer le dossier du projet de modification ponctuelle.

(5) Le projet de modification ponctuelle est ensuite soumis par le collège des bourgmestre et échevins, le cas échéant, avec les observations et objections présentées ainsi qu'avec les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins, au vote du conseil communal au plus tard après un délai de deux mois à compter de l'écoulement du délai de trente jours de la consultation publique prévue au paragraphe 3.

Le conseil communal peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications ponctuelles, qui répondent, en tout ou en partie, aux observations et objections présentées.

(6) Dans les huit jours qui suivent le vote du conseil communal, sa décision est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit des observations et objections. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune, le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, qui prend sa décision dans un délai de deux mois, suivant la réception du dossier.

Les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet d'aménagement général conformément au paragraphe 3 doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification prévue au paragraphe 6, sous peine de forclusion.

Les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours de l'affichage prévu au paragraphe 6, sous peine de forclusion.

Sont recevables les réclamations des personnes ayant introduit leurs observations et objections conformément au paragraphe 3, et les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal lors du vote.

(7) Le ministre statue sur les réclamations en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. ».

**Art. 15.** L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:

**« Art. 35. Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“**

(1) En vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution pour l'ensemble ou partie des fonds concernés.» A l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi, l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par les termes « pour l'ensemble ou partie des fonds concernés ».

**Art. 6.** A l'article 37 de la même loi, l'alinéa 5 est complété par la phrase suivante :

« L'entrée en vigueur du plan d'aménagement général modifiée suite au déclassement prévu par l'article 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds respectivement terrains en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes. ».

**Art. 27.** Le titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant

« TITRE 6 –

**Mesures d'exécution des plans d'aménagement**

**Chapitre 1<sup>er</sup> – Contrat d'aménagement**

**Art. 41. Champ d'application**

La conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire entre la commune et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation. Il en est 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 plan d'aménagement général prévoit une levée de cette interdiction.

Ne sont pas visés par la présente disposition, toute parcelle cadastrale qui voit sa surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation augmentée de moins d'un are ainsi que les terrains qui sont entièrement viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2.

Ne sont pas visés par la présente disposition, les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement.

Ne sont pas visés par la présente disposition, les fonds appartenant aux promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et à l'Etat.

Sont visés par les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, les fonds couverts par un plan d'aménagement général dont le conseil communal est saisi conformément à l'article 10 à partir du 8 août 2018.

Tout contrat d'aménagement est irréfragablement réputé conclu sous condition suspensive d'un recours au remembrement ministériel prévu à l'article 48 et suivants.

Tout contrat d'aménagement est irréfragablement réputé conclu sous condition suspensive que la modification du plan d'aménagement général visée à l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup> soit dûment approuvée.

**Art. 42. Contenu**

(1) Le contrat d'aménagement fixe le 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. Ce délai ne peut être inférieur à trois ans. Lorsque les travaux précités n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé par le contrat d'aménagement, les dispositions de l'article 44 sont d'application. Lorsque les travaux précités n'ont pas pu être réalisés pour des raisons imputables à l'Administration, le délai précité est prorogé pour une période équivalente au retard ainsi engendré.

(2) Le contrat d'aménagement peut également prévoir des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente des fonds concernés au bénéfice de la commune qui s'appliquent en cas de dépassement du délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Le contrat d'aménagement ne saurait porter sur des modalités autres que celles prévues aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

**Art. 43. Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes**

(1) Le contrat d'aménagement est conclu entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire pouvant disposer des fonds concernés.

Le contrat d'aménagement est soumis par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal. La délibération du conseil communal portant adoption du contrat d'aménagement est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote pour approbation au ministre qui statue dans le mois de la réception de la délibération du conseil communal.

(2) Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été approuvé.

(3) Le contrat d'aménagement doit être conclu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général pour lequel la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire, conformément à l'article 41. En cas d'inobservation du prédit délai, les dispositions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup> sont d'application.

(4) Les fonds pour lesquels un contrat d'aménagement a été conclu devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

#### **Art. 44. Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement**

(1) Lorsque les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des terrains n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé conformément à l'article 42, paragraphe 1<sup>er</sup>, la modification du plan d'aménagement général, à l'occasion duquel le contrat d'aménagement a été conclu, devient caduque pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant. Il en est de même en cas d'inobservation du délai prévu à l'article 43, paragraphe 3.

Si les prédits fonds sont abandonnés à l'occasion d'un remembrement, la caducité du plan d'aménagement général frappe uniquement les nouveaux lots du propriétaire défaillant.

Le bourgmestre est tenu d'informer, sans délai, par lettre recommandée avec avis de réception le ministre et les cocontractants de l'inobservation du délai fixé par le contrat d'aménagement respectivement de l'inobservation du délai pour la conclusion obligatoire du contrat d'aménagement.

Dans le délai de trente jours de la réception de la lettre recommandée avec avis de réception, les propriétaires et les nus-propriétaires visés à l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup>, peuvent présenter par écrit leurs observations et objections au ministre sous peine de forclusion.

Endéans les trois mois qui suivent la réception de lettre recommandée avec avis de réception, le ministre décide de rétrograder le plan d'aménagement général sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant.

La décision ministérielle de rétrogradation du plan d'aménagement général fera l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et sera notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux propriétaires défaillants, aux propriétaires et nus-propriétaires qui ont introduit des observations et objections, conformément à l'alinéa 4.

Trois jours après la publication de la décision ministérielle dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, le plan d'aménagement général est rétrogradé de plein droit.

(2) Les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas aux terrains qui font l'objet d'un contrat d'aménagement contenant une promesse de vente conformément à l'article 42, paragraphe 2.

## **Chapitre 2 – Remembrement urbain**

### **Section I – Généralités**

#### **Art. 45. Définition**

Le remembrement urbain est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ou d'un lotissement de terrains qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains.

Le remembrement urbain peut s'effectuer soit par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, soit par le biais d'un remembrement ministériel.

#### **Art. 46. Objet et organisation**

Si des fonds ne peuvent pas de par leur délimitation ou de par leur configuration recevoir la destination leur impartie par un plan d'aménagement particulier ou un lotissement de terrains, ils sont réorganisés, en principe, après la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, conformément au plan d'aménagement particulier ou au lotissement de terrains couvrant la surface à remembrer.

Cette cession des fonds, qui peut être différée dans le temps, est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible et en fonction des disponibilités foncières, en respectant la situation initiale.

#### **Art. 47. Projet de remembrement**

Le projet de remembrement et les plans y afférents doivent être élaborés par un géomètre officiel, le cas échéant sur base du projet d'exécution, conformément à l'article 35.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes:

- a) un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant et après le remembrement;
- b) un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel;
- c) une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement;
- d) un état des constructions à démolir, le cas échéant;
- e) un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune;
- f) le cas échéant, une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement;
- g) un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles;
- h) un état des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

La valeur des surfaces apportées est fixée d'après le prix du jour à l'époque soit de l'élaboration du projet de remembrement, soit du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, tel que prévu à l'article 49 et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que défini dans le plan d'aménagement général. La valeur des surfaces attribuées est fixée d'après le prix du jour de la signature de l'acte de remembrement et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé, le cas échéant, par le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“. Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

#### Section 2 — Remembrement ministériel

#### **Art. 48. Elaboration du projet de remembrement**

Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés. A la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

La demande est à présenter par écrit au ministre qui fait établir aux frais du demandeur un projet de remembrement.

#### **Art. 49. Publication et dépôt du projet de remembrement**

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

#### **Art. 50. Observations**

Dans un délai de trente jours de la publication du projet de remembrement dans quatre quotidiens, les observations éventuelles des personnes intéressées doivent être présentées par écrit au ministre sous peine de forclusion.



### **Art. 51. Décision ministérielle**

Le ministre statue sur les observations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 50 en même temps qu'il adopte le projet de remembrement. Le projet de remembrement prend dès lors la désignation de „plan de remembrement“.

Cette décision est notifiée aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

### **Art. 52. Exécution du remembrement**

(1) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

L'acte de remembrement est dressé par le ou les notaires, à désigner par le bourgmestre et signé par le ministre. Il détermine notamment:

- a) l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation;
- b) les soultes et les indemnités pour plus-values ou moins-values;
- c) les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles;
- d) les droits réels et personnels qui grèvent les nouvelles parcelles;
- e) les conditions et délais dans lesquels doivent avoir lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires;
- f) les moins-values résultant d'éventuelles servitudes;
- g) les modalités et délais de démolition, le cas échéant.

L'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement.

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et aux créanciers hypothécaires concernés. Une copie est conservée par le ministre.

(2) Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle, conformément à l'article 53, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

### **Art. 53. Du report des droits réels**

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire. Ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits sont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du Code civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement.

Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### **Art. 54. Servitudes**

(1) A partir du jour où un projet de remembrement est déposé à la maison communale, conformément à l'article 49, toute modification de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits jusqu'à signature de l'acte de remembrement, conformément à l'article 52.

(2) Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement.

(3) A partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, conformément à l'article 52, nul ne peut plus s'opposer à l'accès sur son terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

#### **Art. 55. Des frais d'exécution**

Les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires, les frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36, sont avancés soit par la commune, respectivement par le ou les propriétaires, qui ont fait la demande auprès du ministre, conformément à l'article 48. Ces frais sont récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

Aucune autorisation de construire prévue à l'article 37 ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires qui ne se sont pas encore acquittés des frais d'exécution, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

### **Chapitre 3 — L'expropriation pour cause d'utilité publique**

#### **Art. 56. Déclaration d'utilité publique**

Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### **Art. 57. Expropriation**

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement.

Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée.

#### **Art. 58. Cession à des tiers de terrains expropriés**

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 57, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés, qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

## Chapitre 4 – Disponibilités foncières

### Section 1 – Réserves foncières

#### Art. 59. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du Logement, après délibération du conseil d'administration, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

#### Art. 60. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 59, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet peuvent être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

#### Art. 61. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 60, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée avec avis de réception au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds du Logement.

#### Art. 62. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

#### Art. 63. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du Logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

~~L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.~~

#### **Art. 64. Cession des terrains**

~~Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds du Logement ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le conseil d'administration du Fonds du Logement.~~

~~En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.~~

~~A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au Titre III de la loi précitée du 15 mars 1979.~~

### Section 2. Obligation de construire

#### **Art. 65. Procédure**

~~Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.~~

~~La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988.~~

~~Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception.~~

#### **Art. 66. Exécution**

~~Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation. La taxation peut être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.~~

~~La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:~~

- ~~1. si les travaux visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;~~
- ~~2. aux terrains à bâtir nets pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.~~

~~En cas de cession des terrains visés à l'alinéa 2, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.»~~

~~Le titre 6 de la même loi est remplacé par le texte suivant :~~

### « TITRE 6 – Mesures d'exécution des plans d'aménagement

#### Chapitre 1<sup>er</sup> – Remembrement urbain

##### Section 1<sup>re</sup> – Généralités

#### Art. 41. Définition

Le remembrement urbain est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ou d'un lotissement de terrains qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains.

Le remembrement urbain peut s'effectuer soit par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, soit par le biais d'un remembrement ministériel.

#### Art. 42. Objet et organisation

Lorsque des fonds ne peuvent pas, de par leur délimitation ou de par leur configuration, recevoir la destination, qui leur a été impartie par un plan d'aménagement particulier ou un lotissement de terrains, ils sont réorganisés après la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, conformément au plan d'aménagement particulier ou au lotissement de terrains couvrant la surface à remembrer.

La cession des fonds est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale.

Ladite cession des fonds peut être différée dans le temps.

#### Art. 43. Projet de remembrement

Le projet de remembrement et les plans y afférents doivent être élaborés par un géomètre officiel sur base du projet d'exécution, conformément à l'article 35.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes :

- 1° un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant et après le remembrement ;
- 2° un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel;
- 3° une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement ;
- 4° un état des constructions à démolir, le cas échéant ;
- 5° un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune ;
- 6° le cas échéant, une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement ;
- 7° un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles ;
- 8° un état des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

La valeur des surfaces apportées est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'élaboration du projet de remembrement ou du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, tel que prévu à l'article 45 et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général.

La valeur des surfaces attribuées est fixée en fonction du prix applicable le jour de la signature de l'acte de remembrement et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“.

Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

### Section 2 – Remembrement ministériel

#### Art. 44. Elaboration du projet de remembrement

Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés. A la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

La demande est à présenter par écrit au ministre, qui fait établir aux frais du demandeur un projet de remembrement.

#### Art. 45. Publication et dépôt du projet de remembrement

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

#### Art. 46. Observations

Dans un délai de trente jours de la publication du projet de remembrement dans quatre quotidiens, les observations éventuelles des personnes intéressées doivent être présentées par écrit au ministre sous veine de forclusion.

#### Art. 47. Décision ministérielle

Le ministre statue sur les observations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 46 en même temps qu'il adopte le projet de remembrement. Le projet de remembrement prend dès lors la désignation de „plan de remembrement“.

Cette décision est notifiée aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

#### Art. 48. Exécution du remembrement

(1) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

L'acte de remembrement est dressé par le ou les notaires, à désigner par le bourgmestre et signé par le ministre. Il détermine notamment :

- 1° l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation ;
- 2° les soultes et les indemnités pour plus-values ou moins-values ;
- 3° les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles;
- 4° les droits réels et personnels qui grèvent les nouvelles parcelles ;
- 5° les conditions et délais dans lesquels doivent avoir lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires ;
- 6° les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes ;
- 7° les modalités et délais de démolition, le cas échéant.

L'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement.

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et aux créanciers hypothécaires concernés. Une copie est conservée par le ministre.

(2) Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle, conformément à l'article 49, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

#### Art. 49. Du report des droits réels

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire. Ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits sont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du code civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement. Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### Art. 50. Servitudes

A partir du jour où un projet de remembrement est déposé à la maison communale, conformément à l'article 45, toute modification de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits jusqu'à signature de l'acte de remembrement, conformément à l'article 48.

Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement.

A partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, conformément à l'article 48, nul ne peut plus s'opposer à l'accès sur son terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

#### Art. 51. Des frais d'exécution

Les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et des formalités hypothécaires, les frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en oeuvre, définis aux articles 35 et 36, sont avancés par la commune ou par le ou les propriétaires, qui ont fait la demande auprès du ministre, conformément à l'article 44. Ces frais sont récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

Aucune autorisation de construire, telle que prévue à l'article 37, ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires, qui ne se sont pas acquittés des frais d'exécution, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

### Chapitre 2 – L'expropriation pour cause d'utilité publique

#### Art. 52. Déclaration d'utilité publique

Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 53. Expropriation

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement.

Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée.

Art. 54. Cession à des tiers de terrains expropriés

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 53, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés, qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

Chapitre 3 – Disponibilités foncièresSection 1<sup>re</sup> – Réserves foncièresArt. 55. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du Logement, après délibération du conseil d'administration, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et Qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

Art. 56. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 55, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet peuvent être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

Art. 57. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 56, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée avec avis de réception au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds du Logement.



Art. 58. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 59. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du Logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 60. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds du Logement ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le conseil d'administration du Fonds du Logement.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Section 2 – Obligation de construireArt. 61. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâti est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988.

Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception.

Art. 62. Exécution

Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation. La taxation peut être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants :

- 1° si les travaux visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux, la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans ;
- 2° aux terrains à bâtir nets pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa 2, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains. ».

**Art. 8.** A la suite de l'article 108<sup>quater</sup> de la même loi, sont insérés un article 108<sup>quinquies</sup> et un article 108<sup>sexies</sup> nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« Art. 108<sup>quinquies</sup>.

Les dispositions de l'article 9<sup>bis</sup> ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement, qui, conformément à l'article 10, alinéa 2, ont été soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Art. 108<sup>sexies</sup>.

Les dispositions de l'article 29<sup>bis</sup> ne s'appliquent pas aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » ni aux conventions prévues à l'article 36, dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix respectivement de vente ou de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi. ».

\*

## TEXTE COORDONNE

### Titre 1<sup>er</sup> – Définitions et objectifs

#### Art. 1<sup>er</sup>. Définitions

(1) On entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe 2 par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire ; elle reprend les dispositions et objectifs des règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol conformément à la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire lorsqu'une telle mesure s'avère nécessaire.

(2) On entend par développement urbain l'ensemble des objectifs, mesures et autres instruments nécessaires pour orienter et diriger l'évolution des localités et agglomérations en tenant compte de leurs ressources démographiques, écologiques, économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales qui en constituent le cadre général.

#### Art. 2. Objectifs

Les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal par:

- (a) une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux;
- (b) un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire;
- (c) une utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables;
- (d) le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités;
- (e) le respect du patrimoine culturel et un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage lors de la poursuite des objectifs définis ci-dessus;
- (f) la garantie de la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques.

## **Titre 2 – Les organes compétents**

### **Art. 3. Généralités**

(1) L'aménagement communal et le développement urbain sont de la compétence soit du collège des bourgmestre et échevins sous l'approbation du conseil communal soit du bourgmestre conformément aux dispositions légales en vigueur.

(2) Le membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre, approuve ou refuse d'approuver les projets présentés par les communes et les particuliers.

De même, sans préjudice des attributions confiées par la loi à d'autres membres du Gouvernement, le ministre a pour mission de conseiller les communes dans l'application de la loi et de coordonner l'action des communes et du Gouvernement dans le cadre de l'aménagement des communes. Il peut à cette fin adresser des recommandations aux communes.

### **Art. 4. La commission d'aménagement et la cellule d'évaluation**

Il est institué auprès du ministre une commission, dite commission d'aménagement, qui a pour mission de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets en matière d'aménagement communal que le ministre ou les communes lui soumettent et d'adresser de son initiative au ministre toute proposition relevant de ses missions.

La commission se compose de cinq membres au moins et de treize au plus. Elle comprend :

- au moins quatre délégués désignés par le ministre,
- un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions.

Les membres de la commission, dont le président, le vice-président et son suppléant sont nommés par le ministre.

La commission comporte en son sein une cellule d'évaluation qui se compose de deux membres au moins et qui a pour mission d'émettre son avis en vue de l'adoption des plans d'aménagement particulier.

La commission d'aménagement et sa cellule d'évaluation se font assister, pour des projets à déterminer par leurs soins, par des représentants-experts d'autres administrations publiques ou établissements publics chaque fois que des compétences spécifiques sont requises.

Les représentants-experts et leurs suppléants sont nommés par le ministre.

La commission et sa cellule d'évaluation sont assistées par un secrétariat.

Le mode de désignation des représentants-experts, l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement, de sa cellule d'évaluation et de son secrétariat sont déterminés par règlement grand-ducal.

Les indemnités qui peuvent être allouées aux experts externes susceptibles d'être adjoints à la commission d'aménagement et à la cellule d'évaluation sont fixées par règlement grand-ducal.

## **Titre 3 – Le plan d'aménagement général**

### **Chapitre 1<sup>er</sup>.– Définition et objectifs**

#### **Art. 5. Définition**

Le plan d'aménagement général 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»

#### **Art. 6. Objectifs**

Le plan d'aménagement général a pour objectif la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi.

## Chapitre 2.– Elaboration et contenu du plan d'aménagement général

### Art. 7. Elaboration du plan d'aménagement général

(1) Chaque commune est tenue d'avoir un plan d'aménagement général couvrant l'ensemble de son territoire. Deux ou plusieurs communes peuvent s'associer pour élaborer un projet commun, celui-ci tenant lieu pour chacune d'elles de plan d'aménagement général.

(2) Le projet d'aménagement général d'une commune est élaboré à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins, par une personne qualifiée.

Par dérogation à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel, on entend par personne qualifiée au sens du présent article, toute personne visée à l'article 17 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Les communes qui disposent d'un service technique communal répondant aux articles 99*bis* ou 99*ter* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 peuvent élaborer leurs projets d'aménagement général sans devoir recourir aux prestations de services d'une personne qualifiée externe à l'administration communale.

Il est interdit à la personne qualifiée d'avoir par elle-même ou par personne interposée des intérêts de nature à compromettre son indépendance. Il est interdit à la personne qualifiée d'accepter un mandat émanant d'une personne privée, physique ou morale, pour l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier ou pour l'introduction d'une demande d'autorisation de construire sur le territoire de la commune concernée pendant le délai allant de la date de l'attribution à la personne qualifiée de la mission d'élaborer, de réviser ou de modifier un plan d'aménagement général jusqu'à l'adoption définitive du plan d'aménagement général conformément aux dispositions de l'article 18.

~~Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose :~~

- ~~a) d'une analyse de la situation existante ;~~
- ~~b) d'un concept de développement ;~~

~~de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36. Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose :~~

- ~~1° d'une analyse de la situation existante ;~~
- ~~2° d'un concept de développement ;~~
- ~~3° d'un concept de mise en oeuvre ;~~
- ~~4° de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36.~~

~~Un règlement grand-ducal précise le contenu de l'étude préparatoire.~~

### Art. 8. Révision du plan d'aménagement général

~~Tout plan d'aménagement général peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prescrite par les articles 10 à 18 respectivement par l'article 18*bis*. Tout plan d'aménagement général peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prévue aux articles 10 à 18.~~

~~Toutefois, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'entamer la procédure de modification ponctuelle prévue à l'article 18*bis*.~~

~~Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré.~~

Ne 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 naturelles, 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<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi.

#### **Art. 9. Contenu du plan d'aménagement général**

(1) Le plan d'aménagement général d'une commune se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique qui se complètent réciproquement.

L'échelle du plan d'aménagement général, le contenu de ses parties graphique et écrite, notamment les définitions des diverses zones, le mode et degré d'utilisation du sol et le pictogramme de la légende-type correspondante, sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Tout plan d'aménagement général est accompagné d'une fiche de présentation résumant les orientations fondamentales.

Un règlement grand-ducal précise le contenu de la fiche de présentation.

(2) Tous les six 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 plan d'aménagement général 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.

#### **Art. 9bis. Servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements**

(1) Le plan d'aménagement général 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 oeuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4.

(2) Un règlement grand-ducal précise le contenu des servitudes prévues au présent article.

#### **Art. 9ter. Servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation**

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui est dédié prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement « nouveau quartier ».

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit le délai endéans lequel les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ne peut pas dépasser douze ans.

Le délai de viabilisation tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site, des résultats du concept de mise en oeuvre 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.

Le plan d'aménagement général peut exceptionnellement prévoir un délai supérieur à douze ans, lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions.

(3) À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai précité, le fonds ou partie de fonds concerné est reclassé conformément aux dispositions de l'article 9quinques.

Lorsque le fonds doit être couvert par la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ce dernier retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol, dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18bis, lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude.

Lorsque le fonds ne doit pas être couvert par la servitude susmentionnée, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est reclassé en zone agricole, tel que prévue par le plan d'aménagement communal de la commune concernée en vigueur.

#### **Art. 9quater. Servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements**

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds dédié prioritairement à l'habitation non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit le délai endéans lequel les travaux de construction de logements projetées sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui couvre des fonds soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements, ne peut pas dépasser quatre ans.

Lorsque la servitude couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans.

Le délai de construction de logements tient compte de l'envergure des travaux, des résultats du concept de mise en oeuvre 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 bourgmestres et échevins, ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions, il peut être exceptionnellement dérogé au délai précité.

(3) À défaut d'avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l'écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé.

Suite au reclassement précité, 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.

#### **Art. 9quinquies. Procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements**

(1) Le bénéficiaire d'une autorisation de construire portant sur des travaux visés par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ou une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception.

(2) Lors de l'écoulement du délai prévu par les différentes servitudes, le bourgmestre est compétent pour procéder au constat du début significatif des travaux de viabilisation ou de réalisation de logements.

Lorsque le bourgmestre constate que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai, le cas échéant après en avoir été informé par le bénéficiaire de l'autorisation de construire, il en informe par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre ainsi que, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement des délais prévus aux articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>.

(3) Endéans un délai de trente ours à compter de la réception de la notification prévue au paragraphe 2, les propriétaires et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire pourront faire part de leurs observations et objections au ministre par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre.

(4) Le ministre statue sur ces réclamations dans les deux mois à compter de leur réception en même temps qu'il approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre. Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi.

La décision ministérielle est ensuite notifiée endéans un délai de quinze jours au bourgmestre.

(5) Endéans un délai d'un mois à compter de la prédite notification, le bourgmestre transmet au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, une version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

Les dispositions de l'article 5 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne s'appliquent pas lors d'une modification de la délimitation de la zone verte suite à un reclassement.

(6) Le plan d'aménagement général modifié suite au reclassement conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ne peut être publié qu'après l'expiration d'un délai de trente jours qui court à compter de la réception par le ministre de la version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

(7) En cas de contradiction entre la version adaptée du plan d'aménagement général et le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes visés au 9<sup>ter</sup>, point 4, ou lorsque la version adaptée du plan d'aménagement général n'a pas été transmise, le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut.

#### **Art. 9<sup>sexies</sup>. Fonds exemptés d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements**

(1) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation :

- 1° les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares ;
- 2° les fonds qui sont viabilisés conformément à l'article 23 alinéa 2 ;
- 3° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ;
- 4° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

(2) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements :

- 1° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ;

2° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

**Art. 9septies. Conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de réalisation de logements**

(1) Les délais de viabilisation et de réalisation de logements sont suspendus de plein droit pour une durée maximale de quatre années à partir de la décision ministérielle, qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement, conformément à l'article 44, et ceci jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48.

(2) 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 plan d'aménagement général ainsi modifié ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'au refus d'approbation de la modification du plan d'aménagement général par le ministre ou par le conseil communal.

(3) En cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de réalisation de logements non-imputables au propriétaire, les délais de viabilisation et de réalisation de logements peuvent faire l'objet d'une modification telle que prévue à l'article 8.

Les délais de viabilisation précités ne peuvent être prorogés que sur demande écrite et motivée du propriétaire. La prorogation doit faire partie intégrante respectivement du projet d'aménagement général ou du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

**Article 9octies. Dispositions particulières pour personnes publiques et sociétés de développement à participation étatique ou communale**

(1) Si, au jour où s'opère le reclassement conformément aux articles 9ter et 9quater, les fonds concernés font l'objet d'un compromis de vente ou d'une promesse unilatérale de vente à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement est suspendu de plein droit jusqu'à la signature de l'acte authentique de vente portant acquisition des fonds pour une durée maximale de six mois.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, si au jour où s'opère le reclassement, les fonds concernés appartiennent à l'État, à une commune à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement prévu à l'article 9ter et 9quater n'a pas vocation à s'appliquer.

Il en est de même pour le cas où les personnes publiques précitées sont respectivement emphytéotes ou superficiaires des fonds ou partie de fonds concernés par le reclassement.

(3) 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 plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30bis pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié.

**Art. 9nonies. Interdictions**

A partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9ter et 9quater, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement sont considérés interdits jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

Si la décision ministérielle prévue à l'article 9quinques constate que les travaux ont été entamés de manière significative avant l'écoulement des délais précités, l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'applique.



### **Chapitre 3.– Procédure d'adoption du plan d'aménagement général**

#### **Art. 10. Saisine du conseil communal**

Le projet d'aménagement général 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 soumis à la délibération du conseil communal.

Le conseil communal délibère sur le projet d'aménagement général; en cas de vote positif, le collège des bourgmestre et échevins procède aux consultations prévues aux articles 11 et 12.

#### **Art. 11. Avis de la commission d'aménagement**

Le collège des bourgmestre et échevins transmet dans les quinze jours qui suivent l'accord du conseil communal le projet d'aménagement général ensemble avec toutes les pièces mentionnées à l'article 10, pour avis à la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

La commission d'aménagement émet son avis quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la présente loi, et notamment avec les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi précitée du 17 avril 2018 et avec les objectifs énoncés à l'article 1er de la prédite loi.

La commission d'aménagement communique son avis au collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

A défaut par la commission d'aménagement de faire parvenir son avis au collège des bourgmestre et échevins dans le délai prévu à l'alinéa 2, le conseil communal peut passer au vote du projet d'aménagement général prévu à l'article 14.

#### **Art. 12. Publication**

Dans les quinze jours qui suivent l'accord du conseil communal, le projet d'aménagement général est déposé avec toutes les pièces mentionnées à l'article 10 pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance, et publié, pendant la même durée, sur le site Internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.

Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. Cette publication fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet d'aménagement général.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, celui-ci est publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette publication fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site Internet où est publié le projet d'aménagement général.

Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours suivant la publication du dépôt par voie d'affiches.

#### **Art. 13. Réclamations**

Dans le délai de trente jours de la publication du dépôt du projet dans les quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg, les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion.

Au cas où une ou plusieurs réclamations écrites ont été présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations.

#### **Art. 14. Vote du conseil communal**

Le projet d'aménagement général ensemble avec toutes les pièces mentionnées à l'article 10 est soumis avec l'avis de la commission d'aménagement et, le cas échéant, avec l'avis du ministre ayant dans ses attributions l'environnement, le rapport sur les incidences environnementales, les réclamations et les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins, au conseil communal.

Au plus tard dans les trois mois à compter de l'échéance du délai prévu à l'article 11, alinéa 2, le conseil communal décide de l'approbation ou du rejet du projet d'aménagement général.

Il peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications qui soit sont proposées par la commission d'aménagement, soit répondent en tout ou en partie à l'avis émis par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, soit prennent en compte en tout ou en partie des observations et objections présentées.

Si le conseil communal entend apporter des modifications autres que celles visées à l'alinéa qui précède, il renvoie le dossier devant le collège des bourgmestre et échevins qui est tenu de recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants.

#### **Art. 15. Deuxième publication**

Dans les huit jours qui suivent le vote du conseil communal, sa décision est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit une réclamation écrite. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, lequel prend sa décision dans un délai de trois mois suivant la réception du dossier.

#### **Art. 16. Réclamations contre le vote du conseil communal**

Les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet d'aménagement général conformément à l'article 13 doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification prévue à l'article qui précède, sous peine de forclusion.

Les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours de l'affichage prévu à l'article qui précède, sous peine de forclusion.

Sont recevables les réclamations des personnes ayant introduit leurs observations et objections conformément à l'article 13 et les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal lors du vote.

#### **Art. 17. Avis sur les réclamations contre les modifications apportées au projet lors du vote du conseil communal**

Les réclamations contre les modifications apportées au projet lors du vote intervenu dans les conditions de l'article 14 alinéa 2, sont soumises par le ministre à la commission d'aménagement et au conseil communal qui doivent émettre leur avis dans les trois mois de la réception du dossier.

#### **Art. 18. Décision ministérielle**

Le ministre statue sur les réclamations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 16 alinéa 1, respectivement dans les trois mois suivant la réception des avis de la commission d'aménagement et du conseil communal prévus à l'article qui précède, en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi précitée du 17 avril 2018 et avec les objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de la prédite loi.

#### **Art. 18bis. Procédure allégée**

(1) Le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, 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.

(2) Dans un délai de quinze jours de la délibération prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, le projet de modification ponctuelle est déposé pendant trente jours à la maison communale et publié sur le site internet

de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.

Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet de modification ponctuelle. Les affiches font mention du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette publication fait mention des lieux, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours, suivant la publication du dépôt par voie d'affiches.

(3) Dans un délai de trente jours, à compter à partir de la publication du dépôt du projet de modification ponctuelle dans les quatre quotidiens et sous peine de forclusion, les personnes intéressées sont tenues de présenter leurs observations et objections contre le projet de modification par écrit au collège des bourgmestre et échevins.

En cas de réclamations écrites présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations.

(4) Dans le même délai de quinze jours tel que fixé au paragraphe 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée, que le projet de modification est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution, le conseil communal peut procéder à la procédure d'adoption, telle que prévue aux paragraphes 5 et suivants du présent article.

Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate que le projet de modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi ni aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la commission d'aménagement, qui émet, endéans le délai précité, son avis conformément à l'article 11, alinéa 2, et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours.

Dans ce cas, la procédure est continuée suivant les dispositions prévues aux articles 11, alinéa 3 et 4 et celles prévues aux articles 14 à 18.

Toutefois dans cette dernière hypothèse, le conseil communal peut décider de clôturer le dossier du projet de modification ponctuelle.

(5) Le projet de modification ponctuelle est ensuite soumis par le collège des bourgmestre et échevins, le cas échéant, avec les observations et objections présentées ainsi qu'avec les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins, au vote du conseil communal au plus tard après un délai de deux mois à compter de l'écoulement du délai de trente jours de la consultation publique prévue au paragraphe 3.

Le conseil communal peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications ponctuelles, qui répondent, en tout ou en partie, aux observations et objections présentées.

(6) Dans les huit jours qui suivent le vote du conseil communal, sa décision est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit des observations et objections. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune, le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, qui prend sa décision dans un délai de deux mois, suivant la réception du dossier.

Les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet d'aménagement général conformément au paragraphe 3 doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification prévue au paragraphe 6, sous peine de forclusion.

Les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours de l’affichage prévu au paragraphe 6, sous peine de forclusion.

Sont recevables les réclamations des personnes ayant introduit leurs observations et objections conformément au paragraphe 3, et les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal lors du vote.

(7) Le ministre statue sur les réclamations en même temps qu’il décide de l’approbation définitive du projet de modification ponctuelle du plan d’aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle aux dispositions de la présente loi et aux règlements d’exécution ainsi qu’avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l’aménagement du territoire.

#### **Chapitre 4.– Effets du plan d’aménagement général**

##### **Art. 19. Entrée en vigueur**

Le plan d’aménagement général, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trois jours après sa publication par voie d’affiches dans la commune.

Le plan d’aménagement sera de surcroît publié conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux par l’article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu’elle a été modifiée.

##### **Art. 20. Interdictions pouvant frapper les immeubles pendant la période d’élaboration d’un projet d’aménagement général**

Au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un plan ou projet d’aménagement général et jusqu’au moment de sa décision intervenant dans les conditions de l’article 10, alinéa 2, le conseil communal peut décider, sous l’approbation du ministre, que tous ou partie des immeubles touchés par le plan à l’étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l’article 21, alinéa 1er, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d’entretien et de réparation.

La décision du conseil communal avec la décision d’approbation du ministre sont publiées par voie d’affiches apposées dans la commune de la manière usuelle, sur le site internet de la commune, au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

L’interdiction visée au premier alinéa du présent article devient effective trois jours après la publication des prédites décisions par voie d’affiches dans la commune.

La décision du conseil communal est susceptible d’un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans les quarante jours de la publication de la décision intervenue.

La validité des décisions d’interdiction est limitée à une période d’un an.

Le conseil communal peut décider, sous l’approbation du ministre, de prolonger cette interdiction chaque fois d’un an au plus, sans que le total des prolongations successives ne dépasse deux années, si le projet à l’étude ou en élaboration requiert des travaux préparatoires d’une telle envergure qu’ils ne peuvent être menés à bien que moyennant un délai supplémentaire.

La décision de prolongation est publiée et devient effective de la même manière que la décision initiale.

Avant l’expiration des périodes d’interdiction, la mesure d’interdiction peut être levée en tout ou en partie par décision motivée du conseil communal, sous l’approbation du ministre. Toute décision levant une mesure d’interdiction est publiée et devient effective de la même manière que la décision décrétant la servitude.

##### **Art. 21. Servitudes**

A 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 plan d'aménagement général.

#### **Art. 22. Indemnisation**

Le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui les a créées.

### **Chapitre 5.– Travaux nécessaires à la mise en oeuvre du plan d'aménagement général**

#### **Art. 23. Travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan**

L'exécution des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général est autorisée par le bourgmestre. Hormis les cas prévus au chapitre 5 du titre 4, ces travaux sont réalisés par l'administration communale ou sous son contrôle.

Ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.

#### **Art. 24. Financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs**

(1) Les dépenses engendrées par les travaux de voirie et d'équipements publics préfinancées par la commune sont récupérées auprès des propriétaires concernés.

Les dépenses comprennent notamment la confection des plans, le prix du terrain ainsi que les travaux mentionnés à l'article 23, alinéa 2.

La participation aux frais est calculée par l'administration communale pour chaque propriétaire en fonction soit de la longueur de la propriété donnant sur la voie publique, soit du volume à construire, soit de la surface utile, soit de la surface totale de la propriété, soit en fonction d'un système combinant ces critères.

Les conditions et modalités de la récupération des frais avancés par la commune sont fixées par le conseil communal dans un règlement communal soumis à l'approbation du ministre.

Les frais occasionnés par la réparation, la réfection ou le remplacement de la voirie ou d'un équipement existant vétuste ou inadapté ne peuvent être mis à la charge des propriétaires des fonds desservis, sauf si les travaux en question permettent la création de nouvelles places à bâtir, ou de nouvelles unités affectées à l'habitation ou toute autre destination, auquel cas la commune peut exiger une participation aux frais de la part des propriétaires dont les fonds sont dorénavant constructibles.

La phrase qui précède ne préjudicie pas à la récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau conformément à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

(2) Le conseil communal peut également fixer une taxe de participation au financement des équipements collectifs, tels que les écoles, les cimetières, les installations culturelles et sportives, à prélever lors de la délivrance de l'autorisation de construire conformément à l'article 37.

Cette taxe ne peut toutefois pas servir au financement des infrastructures liées aux services de l'eau tels que collecteurs d'égout, stations d'épuration ou réservoirs d'eau.

Lorsque les travaux autorisés ne sont pas réalisés, le bénéficiaire de l'autorisation de construire a droit à la restitution de la taxe payée.

Cette taxe aura le caractère d'une imposition communale.

## **Titre 4 – Le plan d'aménagement particulier**

### **Chapitre 1<sup>er</sup>.– Généralités**

#### **Art. 25. Définition**

Le plan d'aménagement particulier précise et exécute les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général concernant une zone ou partie de zone.

Il revêt la forme d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier». Les communes peuvent toutefois définir dans leur plan d'aménagement général des terrains ou ensembles de terrains constituant une zone urbanisée pour lesquels un plan d'aménagement particulier «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 30*bis* de la présente loi, le plan d'aménagement particulier est appelé «projet d'aménagement particulier».

#### **Art. 26. Principe**

(1) Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » et « quartier existant » ont pour objet de préciser et d'exécuter le plan d'aménagement général, à l'exception des terrains qui sont situés dans une zone verte au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et des terrains qui sont couverts d'un plan d'occupation du sol pour lesquels une obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise.

(2) Tout plan d'aménagement particulier peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prévue à l'article 30.

Toutefois, à la demande de l'initiateur d'une proposition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'entamer la procédure de modification ponctuelle prévue à l'article 30*bis*. Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial.

#### **Art. 27. Compétence pour élaborer ou modifier un plan d'aménagement particulier «quartier existant»**

(1) Il incombe à la commune de prendre l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier «quartier existant». Le premier établissement du plan d'aménagement particulier «quartier existant» ainsi élaboré est mené parallèlement à la procédure du projet d'aménagement général couvrant les mêmes fonds. Les délais prévus à l'article 30 sont adaptés à ceux découlant de la procédure d'adoption du projet d'aménagement général et sont prorogés en conséquence.

(2) Un plan d'aménagement particulier «quartier existant» peut être modifié à l'initiative de la commune.

En vue de cette initiative, les communes n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains sur lesquels porte le projet de modification ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.

(3) Tout projet d'aménagement particulier «quartier existant» peut également, outre les personnes qualifiées au sens de l'article 7 de la présente loi, être élaboré ou modifié par un homme de l'art tel que visé à l'article 1er de la loi précitée du 13 décembre 1989 ou à l'article 1er de la loi précitée du 25 juillet 2002. Les communes qui disposent d'un service technique communal répondant aux articles 99 bis ou 99 ter de la loi communale peuvent élaborer ou modifier les projets d'aménagement particulier «quartier existant» sans devoir recourir aux prestations de services d'une personne qualifiée ou d'un homme de l'art externe à l'administration communale.

## **Chapitre 2.– Elaboration et contenu du plan d'aménagement particulier**

### **Art. 28. Compétence pour élaborer ou modifier un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»**

(1) L'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier «nouveau quartier» peut émaner de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.

L'initiative peut également provenir de toute autre personne justifiant d'un titre l'habilitant à cet effet. Ce titre doit être consenti, par écrit, par la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

(2) Tout projet d'aménagement particulier «nouveau quartier» est élaboré par un urbaniste ou un aménageur tel que prévu par l'article 7, paragraphe 2. Les communes qui disposent d'un service technique communal répondant aux articles 99*bis* ou 99*ter* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 peuvent élaborer ou modifier les projets d'aménagement particulier «nouveau quartier» sans devoir recourir aux prestations de services d'une personne qualifiée ou d'un homme de l'art externe à l'administration communale.

(3) Si le projet d'aménagement «nouveau quartier» est élaboré par la commune, les dépenses relatives sont récupérées auprès des propriétaires concernés au prorata des surfaces des terrains que ceux-ci possèdent.

(4) Le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» peut être modifié à l'initiative d'une des instances et personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>.

### **Art. 29. Contenu du plan d'aménagement particulier «quartier existant» et du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»**

(1) Le plan d'aménagement particulier «quartier existant» fixe les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements dans les zones urbanisées.

Le contenu de la partie écrite et de la partie graphique est arrêté par règlement grand-ducal. Ce règlement détermine également les conditions dans lesquelles un plan d'aménagement particulier «quartier existant» doit être complété par une partie graphique.

Si le plan d'aménagement particulier «quartier existant» est modifié conformément à l'article 27, paragraphe 2, il doit être accompagné d'un argumentaire justifiant l'initiative.

Tout lotissement de terrains réalisé dans une zone soumise à un plan d'aménagement particulier «quartier existant» est décidé par le conseil communal et publié conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

On entend par lotissement de terrains, la répartition d'une ou de plusieurs parcelles en un ou plusieurs lots, en vue de leur affectation à la construction.

(2) Le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» est orienté par le schéma directeur tel que défini à l'article 7 de la présente loi et fixe les règles d'urbanisme et de lotissement de terrains.

Il se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique qui se complètent réciproquement. Le contenu des deux parties est arrêté par règlement grand-ducal.

Le schéma directeur peut être adapté ou modifié par le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» à condition qu'une telle modification ou adaptation s'avère indispensable pour réaliser le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», respectivement pour en améliorer la qualité urbanistique, ainsi que la qualité d'intégration paysagère.

Pour chaque plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février

1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.

Tout projet d'aménagement particulier «nouveau quartier» doit être accompagné d'un rapport justificatif. Le contenu du rapport justificatif est précisé par règlement grand-ducal.

Au cas où le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» ne couvre qu'une partie d'une zone destinée à être urbanisée, telle que définie par le plan d'aménagement général, le rapport justificatif prévu à l'alinéa précédent doit préciser le schéma directeur de façon à ce que l'utilisation rationnelle et cohérente de l'ensemble des fonds reste garantie.

### **Chapitre 3.– Procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier «quartier existant» et du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»**

#### **Art. 30. Procédure**

Le projet d'aménagement particulier avec, le cas échéant, le rapport justificatif est soumis au collège des bourgmestre et échevins.

Le collège des bourgmestre et échevins analyse la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général. Dans un délai de trente jours de la réception, le dossier complet est transmis pour avis à la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

La cellule d'évaluation émet son avis quant à la conformité et à la compatibilité du projet avec les dispositions de la loi et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, ses règlements d'exécution, ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 endéans un mois de la réception du dossier complet.

A défaut par la cellule d'évaluation de faire parvenir son avis dans le susdit délai d'un mois au collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal peut passer au vote du projet d'aménagement particulier conformément aux alinéas 10 et suivants.

Dans le délai de trente jours prévu à l'alinéa 2, le projet d'aménagement particulier est déposé, le cas échéant avec le rapport justificatif, pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance, et publié, pendant la même durée, sur le site internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. Les affiches font mention du site internet où est publié le projet d'aménagement particulier.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, celui-ci est encore publié sur le site internet de la commune et dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Cette publication fait mention du site internet où est publié le projet d'aménagement particulier.

Lorsque l'initiative d'élaborer ou de modifier un plan d'aménagement particulier n'émane pas de la commune, celle-ci récupère les frais de publication auprès de l'initiateur du projet.

Dans le délai de trente jours de la publication du dépôt du projet dans les quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins par les personnes intéressées.

Le projet d'aménagement particulier est ensuite soumis par le collège des bourgmestre et échevins avec l'avis de la cellule d'évaluation, avec les observations et objections, le cas échéant, avec le rapport justificatif et s'il y a lieu, avec les propositions de modifications répondant à l'avis de la cellule d'évaluation et aux observations et objections présentées, au vote du conseil communal au plus tard dans les trois mois qui suivent l'écoulement du délai prévu à l'alinéa 3.

Le conseil communal décide de la recevabilité en la forme et quant au fond des observations et objections présentées au collège des bourgmestre et échevins et peut, soit adopter le projet d'aménagement particulier dans sa présentation originale, soit y apporter des modifications répondant à l'avis de la cellule d'évaluation et aux observations et objections, soit rejeter le projet. Dans ce dernier cas, le dossier est clôturé.



Si le conseil communal souhaite apporter au projet des modifications nouvelles autres que celles visées à l'alinéa précédent, il doit recommencer la procédure prévue aux alinéas 1 et suivants.

La délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote du conseil communal pour approbation au ministre, lequel prend sa décision dans un délai de trois mois suivant la réception du dossier.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la présente loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi précitée du 17 avril 2018 et avec les objectifs énoncés à l'article 1er de la précitée loi.

Les plans d'aménagement particulier peuvent être adoptés parallèlement au plan d'aménagement général. Dans ce cas, les délais prévus au présent article peuvent être prorogés en conséquence.

### **Art. 30bis. Procédure allégée**

La proposition de modification ponctuelle du plan d'aménagement particulier est soumise au collège des bourgmestre et échevins qui analyse la conformité avec le plan ou projet d'aménagement général et avec les dispositions de l'article 26, paragraphe 2, alinéa 2.

Dans les quinze jours de la réception, la proposition de modification ponctuelle est déposée pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance, et publiée, pendant la même durée, sur le site internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance de la proposition de modification ponctuelle. Les affiches font mention du site internet où est publiée la proposition de modification ponctuelle.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Cette publication fait mention du site internet où est publiée la proposition de modification ponctuelle. Lorsque l'initiative de modifier ponctuellement un plan d'aménagement particulier n'émane pas de la commune, celle-ci récupère les frais de publication auprès de l'initiateur du projet.

Dans un délai de trente jours de la publication du dépôt de la proposition de modification ponctuelle dans les quatre quotidiens, les observations et objections contre la proposition de modification doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins par les personnes intéressées.

Dans le même délai de quinze jours tel que fixé à l'alinéa 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

Si dans les trente jours de la réception du dossier le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée que la proposition de modification est conforme aux dispositions de la présente loi, et notamment aux objectifs énoncés à l'article 2 et aux règlements d'exécution, la procédure d'adoption peut être poursuivie telle que prévue par les alinéas 7 et suivants du présent article. Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité. Si endéans le délai précité le ministre constate que la proposition de modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi, notamment aux objectifs énoncés à l'article 2 et aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la cellule d'évaluation qui émet son avis conformément à l'article 30, alinéa 3 et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours. Dans ce cas, la procédure est continuée suivant les dispositions prévues aux alinéas 9 et suivants de l'article 30. Le conseil communal peut décider de clôturer le dossier de la proposition de modification ponctuelle.

La proposition de modification ponctuelle est ensuite soumise par le collège des bourgmestre et échevins, avec les observations et objections présentées, au vote du conseil communal au plus tard après un délai de deux mois à compter de l'écoulement du délai de trente jours de la consultation publique prévu à l'alinéa 4.

Le conseil communal décide de la recevabilité en la forme et quant au fond des observations et objections présentées au collège des bourgmestre et échevins et peut soit adopter la proposition de modification ponctuelle dans sa présentation initiale soit rejeter la proposition de modification ponctuelle. Dans ce dernier cas, le dossier est clôturé.

Le plan d'aménagement particulier modifié est notifié pour information au ministre dans un délai de quinze jours qui suit le vote du conseil communal et entre en vigueur conformément à l'article 31, paragraphe 1er de la présente loi. Les affiches prévues par l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 mentionnent la date de la notification au ministre du plan d'aménagement particulier modifié.

#### **Chapitre 4.– Effets du plan d'aménagement particulier «quartier existant» et du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»**

##### **Art. 31. Entrée en vigueur**

(1) Le projet d'aménagement particulier, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trois jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune, cette publication étant effectuée conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux, définie par l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.

Le projet prend dès lors la désignation de «plan d'aménagement particulier».

(2) Les actes et promesses de vente ou de location, ainsi que ceux ayant pour objet de transférer un droit réel immobilier, de même que les affiches, annonces et tous autres moyens de publicité relatifs à de pareilles opérations concernant des terrains compris dans un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» feront mention de la date de l'approbation ministérielle du projet d'aménagement particulier. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet dûment approuvé ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur, sous peine d'une amende de 1.250 à 12.500 euros.

Sera passible des mêmes peines toute publication entreprise avant l'approbation du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» par le ministre.

En cas de fixation de nouvelles limites d'une propriété foncière par suite de lotissement en vue de son affectation à la construction, une attestation certifiant la conformité de cette fixation de limites respectivement avec le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» ou avec le lotissement de terrains décidé par le conseil communal conformément à l'article 29 (1) est délivré par le bourgmestre au géomètre officiel réalisant cette opération. En cas de transfert d'un droit réel immobilier, une attestation certifiant la conformité respectivement avec le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» ou avec le lotissement de terrains décidé par le conseil communal conformément à l'article 29 (1) est délivrée par le bourgmestre à la personne cédant un tel droit et mention en est faite dans l'acte de cession avec l'obligation expresse de faire cette même mention dans tout acte ultérieur portant nouveau transfert du droit réel immobilier en question. La mention de l'attestation dans des actes ultérieurs est exigée sans préjudice de l'obligation d'une nouvelle attestation en cas de changement des éléments à la base de l'attestation.

En cas d'inobservation des dispositions qui précèdent, la nullité de l'acte de vente, de location ou de transfert d'un droit réel immobilier pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur, du locataire ou autre contractant lésé, ou à leur défaut, de la commune, aux frais et dommages du vendeur ou du bailleur ou autre contractant fautif, et ce sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

##### **Art. 32. Interdictions pouvant frapper les immeubles pendant la période d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier**

Au cours des études ou travaux tendant à établir ou modifier un plan ou un projet d'aménagement particulier et jusqu'au moment du dégât du projet d'aménagement particulier ou du projet de modification d'un plan d'aménagement particulier à la maison communale conformément à l'article 30, alinéa 5, le conseil communal peut décider, sous l'approbation du ministre, que tous ou partie des immeubles touchés par le projet à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation.

La décision du conseil communal ensemble avec la décision d'approbation du ministre sont publiées par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle, au Mémorial et dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

L'interdiction visée au premier alinéa du présent article devient effective trois jours après la publication des prédites décisions par voie d'affiches dans la commune.

La décision du conseil communal est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans les quarante jours de la publication de la décision intervenue.

La validité des décisions d'interdiction est limitée à une période d'un an.

Le conseil communal peut décider, sous l'approbation du ministre, de prolonger cette interdiction chaque fois d'un an au plus, sans que le total des prolongations successives ne dépasse deux années, si le projet à l'étude ou en élaboration requiert des travaux préparatoires d'une telle envergure qu'ils ne peuvent être menés à bien que moyennant un délai supplémentaire.

La décision de prolongation est publiée et devient effective de la même manière que la décision initiale.

Avant l'expiration des périodes d'interdiction, la mesure d'interdiction peut être levée en tout ou en partie par décision motivée du conseil communal, sous l'approbation du ministre. Toute décision levant une mesure d'interdiction est publiée et devient effective de la même manière que la décision décrétant la servitude.

### **Art. 33. Servitudes**

(1) A partir du dépôt du projet d'aménagement particulier ou du projet de modification d'un plan d'aménagement particulier à la maison communale, conformément à l'article 30, alinéa 5, toute modification de limites des 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.

(2) Les servitudes arrêtées par l'alinéa qui précède ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du projet d'aménagement particulier qui les établit.

(3) Le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement particulier est prescrit cinq ans après le jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement particulier qui les a créées.

## **Chapitre 5.– Mise en oeuvre du plan d'aménagement particulier**

### **Art. 34. Cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» et du plan d'aménagement particulier «quartier existant»**

(1) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» et déterminés par ledit plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement sur l'ensemble des terrains ne dépassant pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier».

Si la cession dépasse le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», les parties peuvent convenir d'un commun accord les modalités de la cession dans la convention relative au plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», prévue à l'article 36.

(2) Au cas où le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» prévoit une cession inférieure au quart de la surface totale, la commune exige du propriétaire une indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart. Le conseil communal peut décider de la renonciation à l'indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart. Cette décision doit être dûment motivée dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30, alinéa 10.

L'indemnité compensatoire servira soit à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» en vue d'y réaliser les travaux prévus à l'article 23, alinéa 2, soit au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné. Ces mesures doivent être définies dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30, alinéa 10.

(3) Dans le cadre de l'exécution d'un schéma directeur par plusieurs plans d'aménagement particulier «nouveau quartier», la commune peut exiger le paiement d'une indemnité compensatoire entre les différents initiateurs des projets de plans d'aménagement particulier. Cette compensation peut concerner la cession de terrains et les frais de viabilisation conformément au premier alinéa du présent article. L'indemnité compensatoire est fixée dans la convention relative au plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», prévue à l'article 36.

(4) La valeur des surfaces cédées et l'indemnité compensatoire sont fixées d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé.

Dans la fixation de cette valeur, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les prix des terrains ou de l'indemnité compensatoire, elles désignent chacune un expert. Si les experts sont partagés, les parties commettent un arbitre. En cas de désaccord sur l'arbitre, celui-ci est nommé par le président du tribunal d'arrondissement du lieu des terrains concernés.

L'acte de désignation des experts et arbitre règle le mode de répartition des frais de procédure, lesquels sont fixés d'après les tarifs applicables en matière civile.

(5) Dans les plans d'aménagement particulier «quartier existant», les terrains sur lesquels sont prévus les travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation existants, conformément à l'article 25 alinéa 3, doivent être cédés gratuitement à la commune. La surface cédée ne peut en aucun cas dépasser 5% de la surface totale du terrain à bâtir brut du propriétaire concerné.

#### **Art. 35. Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»**

(1) En vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution pour l'ensemble ou partie des fonds concernés.

On entend par projet d'exécution le ou les documents techniques, écrits ou graphiques, nécessaires à la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier».

(2) Le projet d'exécution porte sur la voirie et les équipements publics visés à l'article 23 qui sont nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier».

Le projet d'exécution est accompagné d'une estimation détaillée du coût de ces travaux de voirie et d'équipements publics.

#### **Art. 36. Convention relative au plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»**

Sur base du projet d'exécution, une convention entre la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et l'initiateur du projet est conclue.

Cette convention, avec le projet d'exécution, est soumise à l'approbation du conseil communal. La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», leur financement par les intéressés ainsi que la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics et l'indemnité compensatoire conformément à l'article 34, de même que la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase. Les modalités de réalisation des mesures compensatoires, conformément à l'article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, peuvent être fixées dans la convention.

La convention est conclue avant la délivrance des autorisations prévues à l'article 37.

La convention est périmée de plein droit si dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins, qui ne peut pas être inférieur à un an, l'initiateur du projet n'a pas entamé la réalisation du projet de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par décision du collège des bourgmestre et échevins pour une période d'un an sur demande motivée du propriétaire ou de son mandataire. Ce délai est prorogé de plein droit si une autorisation de construire a été délivrée pour l'exécution des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier».

gement particulier. Dans ce cas, le délai est prorogé jusqu'à ce que l'autorisation de construire précitée soit périmée.

Cette décision est soumise à l'approbation du conseil communal.

La décision du conseil communal relative à l'approbation de la convention et du projet d'exécution est transmise pour approbation au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. Le ministre statue dans le délai de trente jours à compter de la réception de la délibération. Si endéans ce délai, le ministre n'a pas statué, la convention est censée être approuvée.

Si la convention et son projet d'exécution contiennent des modalités de réalisation des mesures compensatoires conformément à l'alinéa 2, le ministre transmet ces dispositions pour avis au Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions dans un délai de sept jours à compter de la réception de la délibération. Dans ce cas, le délai prévu à l'alinéa 6 est prorogé à 45 jours. À défaut par le Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions de faire parvenir son avis sur les dispositions relatives à la réalisation des mesures compensatoires dans le mois de la réception du dossier, le ministre statue sur la décision du conseil communal conformément à l'alinéa 6.

Les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un projet sont exécutés sous le contrôle et la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, l'initiateur du projet demeurant cependant responsable exclusif de la réalisation et de l'exécution matérielle des travaux requis.

### **Art. 37. Autorisations de construire**

Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre. Les dispositifs de publicité au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des Sites et Monuments nationaux sont soumis à autorisation du bourgmestre.

L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier «quartier existant» et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés dans la convention prévue à l'article 36.

Si, conformément à l'article 25, des travaux accessoires de voirie restent à faire ou si conformément à l'article 29, paragraphe 2, le projet de construction dépasse la surface d'un hectare, une convention est conclue entre le propriétaire du terrain et la commune représentée par le collège des bourgmestre et échevins dans laquelle le financement de la réalisation de ces équipements accessoires, ainsi que la cession gratuite des terrains nécessaires à la création de ces équipements accessoires, respectivement les modalités concernant la réalisation des logements à coCit modéré sont réglés. Cette convention est conclue avant la délivrance de l'autorisation.

L'autorisation est périmée de plein droit si, dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Sur demande écrite et motivée du bénéficiaire, le bourgmestre peut accorder deux prorogations du délai de péremption d'une durée maximale d'une année chacune. L'entrée en vigueur du plan d'aménagement général modifiée suite au déclassement prévu par l'article 9ter et 9quater entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds respectivement terrains en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes.

Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la construction projetée a fait l'objet de son autorisation est affiché par le maître de l'ouvrage aux abords du chantier, de manière aisément visible et lisible à partir de la voie publique par les personnes intéressées. Le certificat mentionne que le public peut prendre inspection à la maison communale des plans afférents appartenant à l'autorisation de construire pendant le délai durant lequel l'autorisation est susceptible de recours. Une information mentionnant la délivrance de l'autorisation de construire est publiée sur le site internet de la commune.

Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de l'affichage du certificat conformément à l'alinéa 6.

**Art. 37bis: Autorisations de construire délivrées à titre provisoire**

Des emplacements de stationnement affectés à des usages temporaires peuvent être autorisés à titre précaire dans le cadre de dispositions prévues par des plans directeurs sectoriels au sens de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et dans les conditions fixées par le présent article.

L'autorisation de construire qui est délivrée par le bourgmestre est soumise aux conditions de l'article 37. La demande doit être accompagnée par un état descriptif des lieux établi aux frais du demandeur de façon contradictoire par une personne répondant aux conditions de l'article 27, paragraphe 3.

L'autorisation est délivrée pour une durée maximale de 8 ans qui est susceptible d'être renouvelée pour deux nouveaux termes d'une durée maximale de 3 ans chacun.

Le bénéficiaire de l'autorisation est tenu de rétablir à ses frais le pristin état du terrain avant l'échéance de l'autorisation, à moins que celle-ci soit renouvelée dans les conditions de l'alinéa qui précède. A défaut pour le bénéficiaire de s'exécuter, la commune y procède à sa place et à ses frais.

Les ayants droit à quelque titre que ce soit des emplacements créés ou aménagés sur base d'une autorisation provisoire n'ont droit à aucune indemnité en cas de rétablissement du pristin état.

Tout acte constitutif ou translatif de droits réels sur les emplacements créés ou aménagés en application d'une autorisation provisoire doivent sous peine de nullité comporter une mention expresse du caractère provisoire de cette autorisation.

**Titre 5 – Le règlement sur les bâtisses,  
les voies publiques et les sites**

**Art. 38. Disposition générale**

Chaque commune est tenue d'édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

**Art. 39. Contenu**

Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites porte sur la solidité, la sécurité, la salubrité ainsi que la durabilité et la commodité du domaine public, des sites, des constructions, bâtiments et installations ainsi que de leurs abords respectifs.

En ce qui concerne le domaine public et ses abords, le règlement contient au moins des prescriptions relatives au dimensionnement et à l'aménagement des voies publiques, aux espaces réservés à la mobilité douce et aux emplacements de stationnement, de même que des prescriptions concernant les accès et abords de voirie, les enseignes et publicité et les saillies dans le domaine public.

En ce qui concerne les sites et les abords des bâtiments, il contient au moins des prescriptions relatives à l'aménagement et l'équipement des terrains à bâtir, aux distances entre ouvertures et limite séparative, aux travaux de déblaiement et de remblayage, à l'environnement humain, aux clôtures en bordure des limites séparatives, au stationnement et aux enseignes et publicités.

En ce qui concerne les constructions, bâtiments et installations, il contient au moins des prescriptions relatives au dimensionnement, à l'affectation et à l'aménagement des locaux et ouvrages, à l'éclairage naturel et aux vues directes, à la ventilation et à l'aération, au chauffage, aux installations sanitaires et électriques, à la protection contre l'incendie et le bruit, à l'efficacité énergétique, à la résistance des matériaux et la stabilité des structures, aux matériaux de construction et à l'accessibilité pour personnes à mobilité réduite.

Le règlement détermine en outre les modalités des procédures prévues pour la délivrance des autorisations de bâtir, et, le cas échéant, des autorisations provisoires prévues à l'article 37bis, ainsi que pour l'aménagement des chantiers et pour la démolition des bâtiments menaçant ruine.

Le règlement peut définir les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise. Il peut prévoir que tout ou partie de ces travaux sont à déclarer au bourgmestre, dans les formes et délais à déterminer par le règlement.

**Art. 40. Publication**

Par dérogation à l'article 29, alinéa 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, lequel prend la forme d'un règlement communal, est transmis au ministre dans un délai de quinze jours qui suit le vote du conseil communal par voie de lettre recommandée avec avis de réception. Il ne saurait être procédé à la publication du règlement

communal précité conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qu'après l'expiration d'un délai de trente jours qui court à compter de la réception par le ministre dudit règlement communal. Les affiches prévues par l'article 82 précité mentionnent la date de la transmission au ministre du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

## **Titre 6 – Mesures d'exécution des plans d'aménagement**

### **Chapitre 1<sup>er</sup> – Zones de développement et zones à restructurer**

#### *Section 1. – Zones de développement*

#### **Art. 41. Principe**

Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone de développement une partie du territoire communal qui répond à la définition de l'article 42.

#### **Art. 42. Définition**

On entend par zone de développement toute partie du territoire communal urbanisé ou non, non bâtie ou ne présentant des constructions et aménagements que sur une partie restreinte de sa surface totale, qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux tels que définis par les plans arrêtés sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ou pour le développement et l'organisation urbaine de la commune conformément au plan d'aménagement général et à son rapport justificatif.

#### **Art. 43. Etude préalable**

Avant de procéder à la création d'une zone de développement, le collège des bourgmestre et échevins procède à une étude qui devra tenir compte des critères et conditions suivants:

1. l'état initial de la zone visée et de son environnement humain, social, économique, physique et naturel;
2. les besoins de la commune et des zones limitrophes notamment en matière d'habitat, de travail, de mobilité, de récréation et d'espaces verts;
3. la capacité d'insertion du ou des projets dans le tissu urbain, économique et social local existant.

#### **Art. 44 Déclaration**

Dans le cadre des objectifs définis aux articles 2 et 42 et des conclusions de l'étude réalisée conformément à l'article 43, le conseil communal peut procéder par déclaration à la création d'une zone de développement en tenant compte des critères suivants:

- a) la création de la zone de développement doit répondre à des besoins d'intérêt général, notamment pour faire face à des besoins croissants en matière de création de logements et d'emplois, pour permettre la réalisation d'équipements et d'installations publics ou pour permettre la mise en valeur de terrains désaffectés à usage industriel, urbain, militaire ou autre sur lesquels l'activité a cessé, quelle qu'en soit la cause;
- b) les mesures destinées à garantir la concrétisation de la zone de développement doivent pouvoir être réalisées dans un délai raisonnable;
- c) la création de la zone de développement doit s'effectuer en tenant compte de manière équilibrée de l'intérêt général et des intérêts privés.

#### **Art. 45. Justification**

Avec la déclaration de zone de développement la commune présente les documents suivants:

- a) un plan cadastral de la zone avec indication des sections et numéros cadastraux, des noms et adresses des propriétaires tels qu'ils sont inscrits au cadastre, des noms et adresses des ayants-droit;
- b) un mémoire explicatif des motifs de la déclaration de zone de développement avec indications des objectifs visés et des mesures projetées ainsi que des développements escomptés en matière d'habitat, de travail, de mobilité, de récréation et d'espaces verts;

- c) un programme du déroulement de l'opération et en particulier un mémoire explicatif détaillé sur les travaux nécessaires;
- d) un mémoire précisant les mesures d'exécution retenues avec indication le cas échéant des propriétaires susceptibles de faire l'objet de mesures d'expropriation et désignation du titulaire du droit de préemption prévu à l'article 54.

#### **Art. 46. Publication**

Dans les trente jours qui suivent la déclaration relative à la création d'une zone de développement par le conseil communal, le projet est déposé avec la délibération du conseil communal pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet.

Le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et les documents pourront être consultés par le public à la maison communale dans le délai de trente jours prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Le collège des bourgmestre et échevins tient dans ce même délai de trente jours au moins une réunion d'information avec la population.

#### **Art. 47. Réclamations**

Dans le délai de trente jours visé à l'article 46, les observations et objections contre le projet doivent être présentées par lettre recommandée au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion.

Au cas où aucune observation écrite n'a été présentée dans le délai, la déclaration est transmise pour approbation au ministre.

#### **Art. 48. Vote définitif par le conseil communal**

Le collège des bourgmestre et échevins soumet les réclamations, avec toutes les pièces et, s'il y a lieu, avec les propositions de modification répondant aux observations présentées, à un second vote du conseil communal dans les trois mois à compter de la date de la déclaration initiale de zone de développement.

Le collège des bourgmestre et échevins peut, s'il le juge utile, procéder à un supplément d'étude conformément à l'article 43.

Le conseil communal peut soit maintenir sa déclaration initiale, soit y apporter des modifications répondant aux observations présentées, soit la retirer. Dans ce dernier cas, le ministre déclare le dossier clôturé.

#### **Art. 49. Deuxième publication**

Dans les trente jours qui suivent la décision définitive du conseil communal, celle-ci est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux intéressés ayant adressé dans le délai prévu à l'article 47 des observations écrites au collège des bourgmestre et échevins. Elle est dans le même délai transmise avec le dossier complet au ministre aux fins d'approbation.

#### **Art. 50. Nouvelles réclamations**

Les réclamations contre la décision définitive du conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification de la décision définitive aux intéressés par lettre recommandée avec avis de réception, sous peine de forclusion.

#### **Art. 51. Avis sur les nouvelles réclamations**

Les réclamations contre le vote définitif du conseil communal, dans la mesure où celui-ci a apporté des modifications à sa déclaration initiale, sont soumises par le ministre à la commission d'aménagement qui doit émettre son avis dans les trois mois de la réception du dossier.



**Art. 52. Décision ministérielle**

Le ministre statue dans le mois suivant la réception de l'avis de la commission d'aménagement prévu à l'article qui précède sur les réclamations en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du vote définitif du conseil communal relatif à la déclaration de zone de développement.

**Art. 53. Entrée en vigueur**

La déclaration de zone de développement, qui revêt un caractère réglementaire, entre en vigueur trois jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune.

La déclaration de zone de développement sera de surcroît publiée conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux par l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.

**Art. 54. Exécution**

(1) Toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des travaux nécessaires prescrits par la déclaration de zone de développement peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le ou les propriétaires menacés d'expropriation peuvent demander à être chargés de l'exécution des travaux retenus. Ils doivent dans ce cas accepter les délais et conditions fixés par le pouvoir expropriant et justifier des ressources nécessaires.

(2) La commune peut encore conclure un contrat de développement avec les propriétaires, par lequel la commune s'engage le cas échéant à octroyer les subventions prévues pour un projet de développement particulier et le propriétaire à affecter les subventions aux travaux et opérations prévues par la déclaration et à effectuer les investissements nécessaires retenus par la déclaration.

Le contrat de développement peut prévoir un délai pour la réalisation des travaux à l'expiration duquel la commune peut faire exécuter d'office et à sa charge les travaux. Dans ce cas, la plus-value résultant de l'exécution de ces travaux reviendra à la commune. La dite plus-value sera fixée par un expert assermenté sur base d'une première évaluation effectuée avant la réalisation des travaux de rénovation et d'une deuxième évaluation effectuée après la réalisation de ces mêmes travaux.

(3) Toute création, cession ou modification d'un droit réel immobilier ou d'un droit mobilier relatif à un immeuble compris dans la zone de développement doit être soumise pour approbation au conseil communal. Le conseil communal peut refuser son approbation lorsque le projet lui soumis est inconciliable avec les objectifs définis à l'article 42.

La délibération du conseil communal est transmise au ministre aux fins d'approbation.

*Section 2. — Zones à restructurer***Art. 55. Définition**

Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone à restructurer un quartier existant de la localité qui présente un intérêt particulier pour le développement et l'organisation urbaine de la commune dans le sens que sa revalorisation permettrait une réorganisation urbanistique de la commune ou encore qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux tels que définis par les plans arrêtés sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et où une partie importante des constructions ou aménagements ne répond pas aux critères et objectifs définis à l'article 2.

On entend par quartier une fraction du territoire d'une localité, dotée d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une individualité.

**Art. 56. Etude préalable**

Avant de procéder à la création d'une zone à restructurer, le collège des bourgmestre et échevins fait effectuer une étude qui devra tenir compte des critères et conditions énoncées à l'article 43.

L'étude devra en outre tenir compte des éléments suivants:

1. des conditions d'habitat et de travail ainsi que des conditions de sécurité, de salubrité et d'hygiène publiques des personnes habitant ou travaillant dans la zone en question, notamment:
  - a) l'éclairage, l'ensoleillement et l'aération des logements et lieux de travail,
  - b) le degré d'entretien respectivement de vétusté des bâtiments et équipements existants,
  - c) l'accessibilité des terrains,
  - d) les problèmes éventuels résultant du voisinage dans le quartier concerné des fonctions de logement et d'activités économiques,
  - e) le mode et le degré de l'utilisation des sols,
  - f) l'impact éventuel des constructions et exploitations, respectivement d'installations ou d'infrastructures routières et ferroviaires sur le voisinage en ce qui concerne notamment le bruit, la pollution atmosphérique et les vibrations,
  - g) les mesures de rénovation déjà appliquées,
  - h) la présence éventuelle d'éléments du patrimoine architectural.
2. de la fonctionnalité de la zone en ce qui concerne notamment:
  - a) les problèmes de circulation,
  - b) les possibilités de stationnement,
  - c) la situation économique de la zone ainsi que sa capacité de développement économique compte tenu de la situation économique communale, régionale voire nationale,
  - d) la viabilisation, l'aménagement d'espaces verts, d'équipements de sport et de loisirs ainsi que d'installations d'intérêts commun compte tenu de l'intérêt social et culturel du quartier pour les zones limitrophes,

#### **Art. 57. Déclaration**

Dans le cadre des objectifs définis aux articles 2 et 42 de la présente loi et sur base de l'étude définie à l'article 56 le conseil communal peut procéder par déclaration à la création d'une zone à restructurer.

#### **Art. 58. Justification**

Avec la déclaration de zone à restructurer la commune présente les documents prévus à l'article 45 de la présente loi ainsi qu'un mémoire décrivant tant l'accompagnement social à prévoir pour les habitants du quartier que les solutions à prévoir pour garantir soit leur relogement temporaire à l'intérieur ou à l'extérieur du quartier pendant la durée des travaux, soit leur relogement définitif à l'intérieur ou à l'extérieur du quartier en fonction de leurs desiderata respectivement des contraintes techniques inhérentes au projet concernant la zone à restructurer concernée.

#### **Art. 59. Procédure**

La déclaration de zone à restructurer est soumise à la procédure et aux formalités prévues aux dispositions des articles 46 à 53.

#### **Art. 60. Exécution**

Les propriétaires disposent d'un délai d'un an pour entamer de manière significative les travaux de réhabilitation définis en vertu de l'article 54. A l'expiration de ce délai la commune peut faire exécuter d'office et à sa charge lesdits travaux conformément aux dispositions de l'article 54 alinéa 1<sup>er</sup>.

La commune peut le cas échéant recourir aux autres moyens d'exécution prévus par l'article 54.

#### **Art. 61. Déclaration d'utilité publique**

La démolition des bâtisses irrécupérables ainsi que les travaux d'aménagement relatifs à l'infrastructure urbaine et aux services et équipements publics, retenus lors de la déclaration de la zone, sont déclarés d'utilité publique selon la procédure prévue à l'article 98.

#### **Art. 62. Délai des opérations**

La déclaration de restructuration fixe le délai dans lequel les opérations juridiques et financières de restructuration doivent être engagées. Ce délai ne peut pas dépasser cinq ans.

## **Chapitre 2 – Le remembrement urbain et la rectification des limites de fonds**

### *Section 1. – Le remembrement urbain*

#### **Art. 63. Définition**

Le remembrement urbain est une opération d'exécution d'un plan d'aménagement général ou particulier qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les dispositions du plan d'aménagement à réaliser.

Le remembrement peut s'effectuer, soit par la voie d'un accord entre les propriétaires, soit sous la forme d'un remembrement conventionnel ou d'un remembrement légal. Les propriétaires procédant par voie d'accord à un remembrement font établir à leurs frais par un géomètre officiel les plans destinés à être annexés aux actes authentiques notariés.

#### **Art. 64. Objet et organisation**

Si des fonds ne peuvent pas de par leur délimitation ou de par leur configuration recevoir la destination leur impartie par un plan d'aménagement général ou particulier au sens de la loi, ils sont tous réunis en une seule masse pour être recomposés, après prélèvement des terrains destinés à des usages publics, conformément au plan d'aménagement couvrant la surface à remembrer. Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible sans changement de situation.

Les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique.

La valeur des surfaces apportées est fixée d'après le prix du jour à l'époque du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, celle des surfaces distribuées est fixée d'après le prix du jour de la signature de l'acte de remembrement.

Dans la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement.

Quant aux parcelles attribuées, elles sont taxées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

### *Section 2. – Du remembrement conventionnel*

#### **Art. 65. Acte de remembrement**

Un plan de remembrement peut être initié et soumis aux propriétaires concernés par plusieurs propriétaires représentant la majorité des propriétaires intéressés et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement.

Le projet afférent doit être élaboré par un géomètre officiel.

#### **Art. 66. Procédure à suivre en cas de désaccord entre les propriétaires**

Au cas où le plan de remembrement ne trouve pas l'accord de tous les propriétaires concernés, ceux-ci peuvent faire établir un nouveau projet par un géomètre officiel s'ils représentent au moins les deux tiers des propriétaires et en même temps au moins les deux tiers de la surface des terrains à remembrer.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes:

- un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant remembrement,
- une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant remembrement,
- un état des constructions à démolir le cas échéant,
- un plan représentant le parcellaire après remembrement,
- une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après remembrement,
- un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes, ainsi que les soultes éventuelles,
- un état des dépenses faites ou à faire et comprenant le cas échéant le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

#### **Art. 67. Publication et dépôt du projet de remembrement**

Le projet de remembrement est envoyé par les intéressés par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.

Dès sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public, informé du dépôt par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle, peut en prendre connaissance. Les propriétaires concernés sont par ailleurs immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste.

Dans le prédit délai de trente jours, les observations et objections éventuelles contre le projet de remembrement doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de foreclusion.

#### **Art. 68. Approbation du projet en cas d'accord**

Si aucune observation n'a été présentée pendant le délai de trente jours à l'encontre du projet de remembrement, le collège des bourgmestre et échevins soumet le projet de remembrement au vote du conseil communal.

#### **Art. 69. Aplanissement des difficultés**

Si pendant le délai de trente jours des observations écrites ont été présentées au collège des bourgmestre et échevins, celui-ci entend les opposants en vue de l'aplanissement des difficultés.

Si cette mesure aboutit à un arrangement entre tous les propriétaires concernés, le projet de remembrement initial est modifié de façon à tenir compte de cet arrangement par un homme de l'art chargé par les intéressés.

Le résultat de cette mesure ensemble avec le projet de remembrement est soumis dans les trois mois au vote du conseil communal.

Si cette mesure n'aboutit pas à un accord entre tous les propriétaires concernés, le collège des bourgmestre et échevins constate ce non-accord.

#### **Art. 70. Suites du non-accord**

La commune ou les propriétaires-présentateurs du projet de remembrement peuvent alors requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### **Art. 71. Acte de remembrement**

Après l'approbation par le ministre du projet de remembrement voté par le conseil communal, les propriétaires concernés font établir à leurs frais l'acte de remembrement et les plans cadastraux afférents.

### *Section 3. — Du remembrement légal*

#### **Art. 72. Elaboration du projet de remembrement**

Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'au moins un cinquième des propriétaires des fonds à remembrer, soit à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.

La demande est à présenter par écrit au ministre qui établit un projet de remembrement, élaboré par un homme de l'art, comportant les documents préparatoires suivants:

- un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant remembrement,
- une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant remembrement,
- un état des constructions à démolir le cas échéant,
- les améliorations foncières jugées nécessaires et les mesures à prendre en vue de leur réalisation,
- un plan représentant le parcellaire après remembrement,
- une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après remembrement,

- un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes, ainsi que les soultes éventuelles,
- un état des dépenses faites ou à faire et comprenant le cas échéant le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

#### **Art. 73. Publication et dépôt du projet de remembrement**

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.

Dès sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Les propriétaires et ayants-droit concernés sont immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste.

Les affiches et les notifications contiennent, en outre, sommation aux propriétaires et ayants-droits qui ne figurent pas sur les tableaux ou qui contestent les surfaces cadastrales indiquées, à faire connaître par lettre recommandée, dans le délai prévu par l'alinéa 2 du présent article, la nature, l'étendue et le titre de leurs droits.

#### **Art. 74. Réclamations**

Dans le prédict délai de trente jours, les observations éventuelles relatives au projet de remembrement des propriétaires concernés doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion.

#### **Art. 75. Suivi des réclamations**

(1) Si aucune observation n'a été présentée pendant le délai de trente jours à l'encontre du projet de remembrement, le collège des bourgmestre et échevins soumet le projet de remembrement au vote du conseil communal.

(2) Si pendant le délai de trente jours des observations écrites ont été présentées au collège des bourgmestre et échevins, celui-ci entend les opposants en vue de l'aplanissement des difficultés.

Le résultat de cette mesure ensemble avec le projet de remembrement est soumis dans les trois mois au vote du conseil communal.

#### **Art. 76. Vote définitif par le conseil communal**

Le conseil communal peut soit adopter le projet tel qu'il l'avait voté, soit y apporter des modifications répondant aux observations présentées, soit rejeter le projet. Dans ce dernier cas, le ministre déclare le dossier clôturé.

#### **Art. 77. Deuxième publication**

Dans les trente jours qui suivent le vote définitif du conseil communal, sa décision définitive est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux intéressés ayant adressé dans le délai prévu à l'article 74 des observations écrites au collège des bourgmestre et échevins. Elle est dans le même délai transmise avec le dossier complet au ministre aux fins d'approbation.

#### **Art. 78. Nouvelles réclamations**

Les réclamations contre le vote définitif du conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification de la décision définitive aux intéressés par lettre recommandée avec avis de réception, sous peine de forclusion.

#### **Art. 79. Avis sur les nouvelles réclamations**

Les réclamations contre le vote définitif du conseil communal et les modifications apportées au projet d'aménagement général sont soumises par le ministre à la commission d'aménagement qui doit émettre son avis dans les trois mois de la réception du dossier.

Après réception de cet avis, le ministre soumet le dossier avec l'avis de la commission d'aménagement au conseil communal qui doit émettre son avis dans les trois mois de la réception du dossier.

#### **Art. 80. Décision ministérielle**

Le ministre statue dans les trois mois suivant la réception de l'avis du conseil communal prévu à l'article qui précède sur les réclamations en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet de remembrement.

#### **Art. 81. Effets de la décision ministérielle**

(1) Le plan de remembrement, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trois jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune.

Le plan de remembrement sera de surcroît publié conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux par l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.

#### **Art. 82. Servitudes**

(1) A partir du jour où un projet de remembrement est voté provisoirement par le conseil communal, toute modification de limites de terrains en vue de leur affectation à la construction ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification à l'état des lieux sont interdits. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.

Les servitudes dont question à l'alinéa précédent ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les établit.

(2) Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de remembrement les concernant. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.

#### **Art. 83. Indemnisation**

Les servitudes résultant d'un plan de remembrement n'ouvrent droit à aucune indemnité. Toutefois une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble sera saisi en vue de fixer l'indemnité.

Par dérogation au régime de droit commun et aux dispositions de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, les demandes d'indemnités sont prescrites un an après le jour où le refus de l'autorisation de construire motivé par l'interdiction d'un plan de remembrement est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du plan de remembrement.

Si une modification du plan de remembrement ayant créé une servitude déterminée ouvrant droit à indemnisation intervient et devient définitive endéans le prédit délai de dix ans et entraîne une modification de la servitude en question, une demande d'indemnité procédant du plan de remembrement initial n'est plus recevable.

#### **Art. 84. Exécution du remembrement**

(1) Les actes documentant les mutations à intervenir après l'approbation ministérielle, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'intervention du ministre dans les trois mois de l'approbation ministérielle.

(2) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

Après l'accomplissement de ces formalités, l'acte de remembrement est dressé par le ou les notaires de la région, à désigner par le ministre.

L'acte de remembrement est signé par le ministre ou son délégué. Il constate notamment:

1° l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation;

- 2° la fixation des soultes et des indemnités pour plus-values ou moins-values;
- 3° les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles, déterminées par le ministre;
- 4° le règlement des autres droits réels et personnels;
- 5° les conditions et délais dans lesquels a lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires dans le coût des travaux.

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et ayants-droit concernés. Une autre expédition est conservée par le ministre.

(3) A défaut d'accord entre les parties quant aux montants des indemnisations et quant à la valeur des nouvelles parcelles attribuées, il est procédé conformément à la procédure prévue au titre III de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### **Art. 85. Du report des droits réels**

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire; ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits ont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du code civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement.

Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### **Art. 86. Des frais d'exécution**

Sont supportés par l'Etat les frais relatifs aux procédures devant les juridictions, pour autant qu'ils ont été mis à charge de l'Etat ainsi que les indemnités éventuelles dues en vertu des articles 83 et 85.

Les autres frais, à savoir tous les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires sont avancés par l'Etat et récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la superficie des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

*Section 4. — Rectification de limites de fonds*

**Art. 87. Situations donnant lieu à la rectification de limites de fonds**

(1) Au cas où une parcelle, en raison de sa forme, ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement au sens de la loi, le propriétaire peut demander le redressement de ses limites par voie d'échange.

Si la parcelle, par suite de cette opération, est rétrécie au point de devenir impropre à cette affectation, le complément nécessaire peut être emprunté, au prix de sa valeur, au terrain voisin, à condition que celui-ci supporte une cession sans devenir lui-même inutilisable.

(2) Si une parcelle, située en bordure de la voie publique, présente une largeur ou une profondeur insuffisante pour une construction répondant aux prescriptions dimensionnelles du projet d'aménagement, le complément nécessaire peut être réclamé aux conditions indiquées au paragraphe (1) aux propriétaires des terrains adjacents.

(3) Si des parcelles situées l'une derrière l'autre sont susceptibles de recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement après transformation par voie d'échange, le propriétaire du terrain non riverain de la voie publique peut réclamer l'échange aux conditions indiquées au paragraphe (1).

(4) Si la surface d'une parcelle qui donne sur la voie publique est insuffisante pour que le fonds puisse recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement, l'aire manquante peut être réclamée au propriétaire du fonds voisin, qui a toutefois la faculté de se libérer de son obligation par l'achat de la parcelle dont la surface est insuffisante.

(5) Si dans les cas visés aux paragraphes (1) à (4), les terrains adjacents présentent une surface insuffisante pour recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement, leurs propriétaires doivent les céder au prix de leur valeur.

Dans toutes les rectifications de limites entre riverains, les sommes à payer à titre d'indemnité sont affectées jusqu'à due concurrence à l'extinction des privilèges et hypothèques qui pourront grever les parcelles cédées.

**Art. 88. Procédure à suivre en cas de désaccord entre les propriétaires**

Lorsqu'un voisin refuse de coopérer à un redressement de limites, ou que les intéressés n'arrivent pas à s'entendre, la partie la plus diligente fait élaborer un projet de rectification de limites par une personne qualifiée conformément à l'article 7.

Le projet de rectification de limites doit comporter les pièces suivantes:

- un plan de l'état parcellaire avant rectification des limites;
- un état des valeurs des parcelles compte tenu de la destination leur dévolue par le projet d'aménagement;
- un plan de l'état parcellaire après rectification des limites;
- un tableau comparatif par propriétaire avant et après rectification des limites.

**Art. 89. Information des propriétaires voisins concernés**

Le projet de rectification de limites est envoyé par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les fonds concernés.

Dès sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où les propriétaires concernés peuvent en prendre connaissance. Ces propriétaires sont immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste.

Dans le prédit délai de trente jours, les observations éventuelles relatives au projet des propriétaires concernés doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de foreclusion.



**Art. 90. Approbation du projet en cas d'accord**

Si aucune observation n'a été présentée pendant le délai de trente jours à l'encontre du projet de rectification des limites, le collège des bourgmestre et échevins le soumet au vote du conseil communal.

**Art. 91. Aplanissement des difficultés**

Si pendant le délai de trente jours des observations écrites ont été présentées au collège des bourgmestre et échevins, celui-ci entend les opposants en vue de l'aplanissement des difficultés.

Si cette mesure aboutit à un arrangement entre tous les propriétaires concernés, le projet de rectification des limites initial est modifié par les intéressés de façon à tenir compte de cet arrangement. Le résultat de cette mesure ensemble avec le projet de rectification des limites est soumis dans les trois mois au vote du conseil communal.

Si cette mesure n'aboutit pas à un accord entre tous les propriétaires concernés, le collège des bourgmestre et échevins constate ce non-accord.

**Art. 92. Suite du non-accord**

La commune ou les propriétaires-présentateurs du projet de rectification des limites peuvent alors requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

**Art. 93. Acte de rectification de limites**

Après l'approbation par le conseil communal du projet de rectification de limites, les propriétaires concernés font établir à leurs frais l'acte de rectification de limites et les plans cadastraux afférents.

**Chapitre 3 — L'expropriation pour cause d'utilité publique****Art. 94. Déclaration d'utilité publique**

(1) Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(2) Si le collège des bourgmestre et échevins a constaté le non-accord des propriétaires concernés par un projet de remembrement conformément à l'article 69, alors la déclaration d'utilité publique peut être demandée par la commune ou par les propriétaires-présentateurs du projet de remembrement. Les dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables.

(3) Si le collège des bourgmestre et échevins a constaté le non-accord des propriétaires concernés par un projet de rectification de limites de fonds conformément à l'article 91, alors la déclaration d'utilité publique peut être demandée par la commune ou par les propriétaires-présentateurs du projet de rectification de limites. Les dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables.

**Art. 95. Expropriation**

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement, du projet de remembrement ou du projet de rectification de limites. Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée.

**Art. 96. Cession à des tiers de terrains expropriés**

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 95, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, le projet de remembrement ou le projet de rectification de limites à réaliser, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

## **Chapitre 4 — Disponibilités foncières**

### *Section 1. — Réserves foncières*

#### **Art. 97. Déclaration**

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité directeur, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

#### **Art. 98. Publication**

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 97, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet pourront être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

#### **Art. 99. Réclamations**

Dans le délai de trente jours visé à l'article 98, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

#### **Art. 100. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat**

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

**Art. 101. Arrêté grand-ducal**

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans. L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

**Art. 102. Cession des terrains**

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au Titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*Section 2. — Obligation de construire***Art. 103. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du Titre 4.

**Art. 104. Exécution**

Si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat.

Au lieu d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants:

1. si les travaux d'infrastructure visés au premier alinéa ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;
2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans;
3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.

*Chapitre 5. — (...) (abrogé par la loi du 22 juillet 2011)*

**Art. 105.** (...) (abrogé par la loi du 22 juillet 2011)

**Art. 106.** (...) (abrogé par la loi du 22 juillet 2011)

## Chapitre 1<sup>er</sup> – Remembrement urbain

### Section 1<sup>re</sup> – Généralités

#### Art. 41. Définition

Le remembrement urbain est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ou d'un lotissement de terrains qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains.

Le remembrement urbain peut s'effectuer soit par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, soit par le biais d'un remembrement ministériel.

#### Art. 42. Objet et organisation

Lorsque des fonds ne peuvent pas, de par leur délimitation ou de par leur configuration, recevoir la destination, qui leur a été impartie par un plan d'aménagement particulier ou un lotissement de terrains ils sont réorganisés après la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, conformément au plan d'aménagement particulier ou au lotissement de terrains couvrant la surface à remembrer.

La cession des fonds est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale.

Ladite cession des fonds peut être différée dans le temps.

#### Art. 43. Projet de remembrement

Le projet de remembrement et les plans y afférents doivent être élaborés par un géomètre officiel sur base du projet d'exécution, conformément à l'article 35.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes :

- 1° un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant et après le remembrement ;
- 2° un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel;
- 3° une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement ;
- 4° un état des constructions à démolir, le cas échéant ;
- 5° un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune ;
- 6° le cas échéant, une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement ;
- 7° un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles ;
- 8° un état des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

La valeur des surfaces apportées est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'élaboration du projet de remembrement ou du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, tel que prévu à l'article 45 et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général.

La valeur des surfaces attribuées est fixée en fonction du prix applicable le jour de la signature de l'acte de remembrement et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“.

Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

## Section 2 – Remembrement ministériel

### **Art. 44. Elaboration du projet de remembrement**

Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés. A la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

La demande est à présenter par écrit au ministre, qui fait établir aux frais du demandeur un projet de remembrement.

### **Art. 45. Publication et dépôt du projet de remembrement**

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont avertis, dans la mesure du possible, parla commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

### **Art. 46. Observations**

Dans un délai de trente ours de la publication du projet de remembrement dans quatre quotidiens les observations éventuelles des personnes intéressées doivent être présentées par écrit au ministre sous peine de forclusion.

### **Art. 47. Décision ministérielle**

Le ministre statue sur les observations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 46 en même temps qu'il adopte le projet de remembrement. Le projet de remembrement prend dès lors la désignation de „plan de remembrement“.

Cette décision est notifiée aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

### **Art. 48. Exécution du remembrement**

(1) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

L'acte de remembrement est dressé par le ou les notaires, à désigner par le bourgmestre et signé par le ministre. Il détermine notamment :

- 1° l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation ;
- 2° les soultes et les indemnités pour plus-values ou moins-values ;
- 3° les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles ;
- 4° les droits réels et personnels qui grèvent les nouvelles parcelles ;
- 5° les conditions et délais dans lesquels doivent avoir lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires ;
- 6° les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes ;
- 7° les modalités et délais de démolition, le cas échéant.

L'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement.

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et aux créanciers hypothécaires concernés. Une copie est conservée par le ministre.

(2) Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle, conformément à l'article 49, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

#### **Art. 49. Du report des droits réels**

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire. Ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits sont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du code civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement. Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### **Art. 50. Servitudes**

A partir du jour où un projet de remembrement est déposé à la maison communale, conformément à l'article 45, toute modification de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits jusqu'à signature de l'acte de remembrement, conformément à l'article 48.

Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement.

A partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, conformément à l'article 48, nul ne peut plus s'opposer à l'accès sur son terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

#### **Art. 51. Des frais d'exécution**

Les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et des formalités hypothécaires, les frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en oeuvre, définis aux articles 35 et 36, sont avancés par la commune ou par le ou les propriétaires, qui ont fait la demande auprès du ministre, conformément à l'article 44. Ces frais sont récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

Aucune autorisation de construire, telle que prévue à l'article 37, ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires, qui ne se sont pas acquittés des frais d'exécution, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

## **Chapitre 2 – L'expropriation pour cause d'utilité publique**

### **Art. 52. Déclaration d'utilité publique**

Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### **Art. 53. Expropriation**

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement.

Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée.

### **Art. 54. Cession à des tiers de terrains expropriés**

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 53, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés, qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

## **Chapitre 3 – Disponibilités foncières**

### *Section 1<sup>re</sup> – Réserves foncières*

### **Art. 55. Déclaration**

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du Logement, après délibération du conseil d'administration, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

### **Art. 56. Publication**

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 55, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception qui les informe des dispositions du présent chapitre.

La déclaration et le projet peuvent être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévu à l'alinéa 2.

#### **Art. 57. Réclamations**

Dans le délai de trente jours visé à l'article 56, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée avec avis de réception au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds du Logement.

#### **Art. 58. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat**

A l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'Etat qui est obligatoirement entendu en son avis.

#### **Art. 59. Arrêté grand-ducal**

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du Logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'Etat.

#### **Art. 60. Cession des terrains**

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds du Logement ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le conseil d'administration du Fonds du Logement.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

A défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### Section 2 – Obligation de construire

#### **Art. 61. Procédure**

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâti est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988.

Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception.

#### **Art. 62. Exécution**

Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation. La taxation peut



être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants :

- 1° si les travaux visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux, la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans ;
- 2° aux terrains à bâtir nets pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu, le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa 2, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.

## **Titre 7 – Dispositions pénales et mesures administratives**

### **Art. 107. Sanctions pénales et mesures administratives**

1. Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir.

2. Le juge peut ordonner la suppression des travaux exécutés ainsi que le rétablissement des lieux dans leur pristin état, aux frais des contrevenants. La commune ou, à son défaut, l'État peuvent se porter partie civile.

3. La violation des procédures prévues au titre 3, chapitres 1er et 2 et au titre 4, chapitres 2 et 3, ainsi qu'aux articles 35, 36 et 37 du même titre 4 constitue une faute grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

## **Titre 8 – Dispositions transitoires**

### **Art. 108. Dispositions transitoires**

(1) Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte complète conformément à la présente loi.

Les projets d'aménagement général faisant l'objet de la refonte complète, prévus à l'alinéa 1, doivent être soumis à l'accord du conseil communal conformément à l'article 10, alinéa 2, jusqu'au « 1<sup>er</sup> novembre 2019.

A défaut pour les communes de se conformer dans le délai imparti aux obligations prévues à l'alinéa 2, aucune modification du plan ou projet d'aménagement général, sauf la refonte complète conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, ne peut être adoptée et aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» ne peut plus être entamée, avant la refonte complète.

(2) Les plans d'aménagement particulier approuvés par le ministre conformément à la loi du 12 juin 1937 précitée qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, respectivement qui ont été approuvés conformément à la présente loi, peuvent soit garder leur validité lors de la refonte du plan d'aménagement général pour autant qu'ils sont conformes à ce dernier, soit être abrogés.

**Art. 108bis.** (1) Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée peuvent être modifiés et complétés ponctuellement conformément à la procédure d'approbation prévue par les articles 10 à 18 de la présente loi, sans que l'élaboration d'une étude préparatoire ne soit nécessaire.

Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée peuvent être également modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier dont le contenu des parties graphique et écrite correspond à celui du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» établi conformément à la procédure prévue à l'article 30, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier.

Les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites édictés en exécution de l'article 52 de la loi du 12 juin 1937 précitée qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être modifiés et complétés en se conformant à l'article 39 de la présente loi et aux articles 29 et 82 de la loi communale.

(2) Pour la mise en oeuvre des plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée, les dispositions des articles 25, alinéas 2 et 3, 26 et 27 ne sont pas applicables jusqu'au moment où le projet d'aménagement général élaboré d'après les dispositions de la présente loi a fait l'objet d'une approbation définitive conformément à l'article 8.

Dans le cadre de la mise en oeuvre du présent article, l'établissement d'un plan d'aménagement particulier dont le contenu des parties graphique et écrite correspond à celui du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» est obligatoire dans les zones définies au plan d'aménagement général comme zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier et en cas de développement de lotissements de terrains ou de création de logements sur un ou plusieurs terrains non viabilisés, conformément à l'article 23, alinéa 2.

La mise en oeuvre des plans d'aménagement particulier visés au présent article est faite conformément à l'article 31 du chapitre 4 et aux dispositions du chapitre 5 de la présente loi concernant le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier».

Tant que le plan d'aménagement général d'une commune n'a pas fait l'objet d'une refonte et adaptation complètes conformément au paragraphe (1) de l'article 108, le bourgmestre accorde directement une autorisation de construire pour les travaux de construction, de transformation ou de démolition d'un bâtiment si ces travaux sont conformes soit au plan ou projet d'aménagement général, soit au plan ou projet d'aménagement particulier approuvés ou en cours d'approbation au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 108ter.** (1) La procédure d'adoption des projets d'aménagement général, dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1<sup>er</sup> août 2011, peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 3 de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 1<sup>er</sup> août 2011.

La procédure d'adoption des projets d'aménagement particulier, qui a été entamée avant le 1<sup>er</sup> août 2011, peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 4 de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 1<sup>er</sup> août 2011.

(2) La mise en oeuvre des plans d'aménagement général visés au paragraphe qui précède, ainsi que des plans d'aménagement général dont la refonte complète a été achevée au 1<sup>er</sup> août 2011 se fait comme suit:

Le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» a pour objet d'exécuter et de préciser le plan d'aménagement général à l'exception des terrains bénéficiant des dérogations prévues par l'alinéa qui suit et des fonds faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol au sens de l'article 11, alinéa 3 de la loi précitée du 21 mai 1999, ainsi que des fonds situés dans la zone verte telle qu'arrêtée par l'article 5 de la loi précitée du 19 janvier 2004.

Pour les communes qui ont défini dans leur plan d'aménagement général, conformément aux dispositions de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 1<sup>er</sup> août 2011, des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable, le bourgmestre peut directement délivrer une autorisation de construire pour ces terrains ou ensembles de terrains dans les conditions suivantes:

- les projets de construction à réaliser doivent s'adapter à leur voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et degré d'utilisation du sol des terrains concernés, le mode de construction, leurs dimensions et leur emprise au sol;

- les terrains concernés doivent être situés en bordure d'une voie entièrement équipée sur base de l'article 23, alinéa 2 de la présente loi, à laquelle leur accès est garanti et doivent pouvoir être raccordés aux réseaux d'infrastructure existants;
- les projets de construction à réaliser ne compromettent pas l'aménagement des terrains adjacents.

Si les trois conditions prémentionnées ne sont pas remplies cumulativement, toute autorisation de construire doit être précédée par un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» établi et mis en oeuvre conformément aux dispositions de la présente loi.

Les plans ou projets d'aménagement général visés par le présent article peuvent être modifiés ou complétés conformément aux dispositions de la présente loi.

(3) Au cas où le plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» visé à l'alinéa qui précède, ne couvre qu'une partie d'un ensemble de terrains destinés à être urbanisés et non encore viabilisés, ou encore s'il couvre des terrains enclavés dans un tissu urbain existant avec lequel il faut garantir les jonctions fonctionnelles respectivement l'intégration urbanistique, le rapport justificatif est complété par un plan directeur couvrant ce plan d'aménagement particulier ainsi que les terrains auxquels il doit être intégré.

Le contenu du plan directeur est précisé par règlement grand-ducal.

**Art. 108<sup>quater</sup>.** Les communes, qui avant le 1<sup>er</sup> août 2011 ont chargé de la mission d'élaborer, de réviser ou de modifier un plan d'aménagement général une personne qualifiée, sont considérées comme répondant aux exigences de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1 jusqu'au terme de la mission en cause.

Les personnes répondant aux qualifications prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 13 décembre 1989 ou à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 25 juillet 2002 peuvent élaborer un projet d'aménagement particulier pour l'exécution des plans d'aménagement général n'ayant pas encore fait l'objet de la refonte complète prévue à l'article 108, paragraphe 1<sup>er</sup> et pour l'exécution des plans d'aménagement général dont la refonte complète a été achevée ou entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1<sup>er</sup> août 2011.

L'élaboration de tout plan d'aménagement particulier exécutant une zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» est soumise aux dispositions de l'article 28 (2) de la présente loi.

**Art. 108<sup>quinquies</sup>.** Les dispositions de l'article 9<sup>bis</sup> ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement, qui, conformément à l'article 10, alinéa 2, ont été soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**Art. 108<sup>sexies</sup>.** Les dispositions de l'article 29<sup>bis</sup> ne s'appliquent pas aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » ni aux conventions prévues à l'article 36 dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix respectivement de vente ou de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.

## Titre 9 – Dispositions modificatives

### Art. 109. Dispositions modificatives

Il est inséré dans le Titre II, Chapitre 8, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 une section 5 libellée comme suit:

*« Section 5.– Du service technique*

**Art. 99<sup>bis</sup>.** Chaque commune de 10.000 habitants au moins est tenue d'avoir un service technique communal comprenant au moins un architecte ou un ingénieur diplômé qualifié en aménagement du territoire et en urbanisme occupé à plein temps ainsi qu'un ou plusieurs fonctionnaires communaux de la carrière de l'ingénieur technicien.

Le service technique communal a pour mission de veiller à l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de ses règlements d'exécution et en particulier du règlement sur les bâtisses, les sites et les voies publiques.

Il conseille à ces fins les communes dans l'application de la prédite loi en préparant et en contrôlant les aspects techniques des dossiers relatifs aux projets et plans d'aménagement en collaboration avec la personne qualifiée visée à l'alinéa 1 du présent article.

**Art. 99ter.** Chaque commune de moins de 10.000 habitants peut décider d'avoir un architecte urbaniste affecté à son service technique.

Deux ou trois communes peuvent décider, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, qu'elles ont un architecte ou un ingénieur diplômé qualifié en aménagement du territoire et en urbanisme en commun, occupé à plein temps, le tout selon les modalités de l'article 88 ci-dessus.

**Art. 99quater.** Sans préjudice de l'obligation prévue à l'article 99 bis, chaque commune de 3.000 habitants au moins est tenue d'avoir au moins un fonctionnaire communal de la carrière de l'ingénieur technicien, chargé de la mission prévue à l'article 99 bis alinéa 2.»

## **Titre 10 – Dispositions abrogatoires**

### **Art. 110. Dispositions abrogatoires**

(1) La loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes est abrogée.

Chaque fois qu'une loi antérieure à la présente renvoie à la législation abrogée, ce renvoi doit s'entendre dorénavant comme portant sur les dispositions correspondantes de la présente loi.

(2) Est abrogé le point (1) de l'article 68 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

01



## **Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes**

### **Procès-verbal de la réunion du 12 novembre 2020**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 mai et du 30 juillet 2020
2. 7139 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Présentation d'une série d'amendements
3. Divers

\*

Présents : M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel (en rempl. de Mme Simone Asselborn-Bintz), M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel ; M. Frank Goeders, Direction de l'aménagement communal et du développement urbain ; du Ministère de l'Intérieur

M. Eric Harsch, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 mai et du 30 juillet 2020**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. **7139 - Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

**Désignation d'un rapporteur**

La commission désigne Monsieur Claude Haagen (LSAP) rapporteur du projet de loi sous rubrique.

**Présentation du projet de loi**

En guise d'introduction, Monsieur le Président soulève que le projet de loi n° 7139, dit « Baulandvertrag » a été déposé le 18 mai 2017 à la Chambre des Députés. Celui-ci a comme objectifs d'augmenter l'offre de terrains disponibles en vue de la création accélérée de logements et d'endiguer la spéculation foncière ainsi que l'évolution malsaine des prix de logement. Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi prévoit de doter les communes de plusieurs nouveaux instruments.

L'orateur accorde ensuite la parole à Madame la Ministre de l'Intérieur qui explique que le projet de loi n° 7139 constitue, à côté du projet de loi n° 7648<sup>1</sup> dénommé « Pacte logement 2.0 », un outil supplémentaire afin de maîtriser la crise du logement.

Le « Baulandvertrag » vise à accélérer la viabilisation des terrains à bâtir ainsi que la construction concrète de logements par la mise en place de dates butoirs pour les travaux.

Rappelant que le projet de loi, tel qu'il avait été déposé en 2017, avait été initié par son prédécesseur Monsieur Dan Kersch (LSAP), l'oratrice fait remarquer que l'idée principale du texte initial a été d'inciter les propriétaires de terrains déclarés « constructibles » à y entamer, dans un certain délai, des travaux de viabilisation<sup>2</sup>. À défaut de commencer ces travaux endéans le délai fixé dans le PAG<sup>3</sup>, les propriétaires perdent le droit de construire sur les terrains concernés, qui font ensuite l'objet d'un reclassement défavorable.

---

<sup>1</sup> Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

<sup>2</sup> La viabilisation désigne l'ensemble des travaux à réaliser sur un terrain à bâtir pour permettre la construction d'un bâtiment. Elle consiste essentiellement au raccordement du terrain aux réseaux d'électricité, de gaz, d'eau, de téléphonie et d'assainissement et la voirie.

<sup>3</sup> Le plan d'aménagement général (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. L'objectif du PAG est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

## Présentation d'une série d'amendements

Étant d'avis que, face à l'évolution des prix de l'immobilier, l'approche retenue par le texte initial du « Baulandvertrag » ne suffit plus, le Ministère de l'Intérieur l'a retravaillé substantiellement par voie d'amendements gouvernementaux afin de le renforcer davantage et afin de remédier à certaines lacunes juridiques.

Il a notamment été décidé d'introduire également un délai pour la construction de logements et de prévoir des sanctions en cas de non-entamation des travaux de construction endéans le délai fixé dans le PAG.

Une autre modification opérée par les amendements gouvernementaux par rapport au projet de loi initial concerne le contrat administratif d'aménagement, qui disparaît au profit de deux nouvelles servitudes. L'oratrice fait savoir que la décision d'abandonner l'idée du contrat administratif d'aménagement repose en effet sur l'absence d'une loi-cadre pour la mise en place d'un tel contrat et permet d'éviter des écueils juridiques.

L'oratrice soulève qu'aujourd'hui, une fois l'utilisation du sol fixée dans le PAG, la réalisation concrète d'un projet de construction dépend entièrement de la volonté des propriétaires. En effet, le PAG actuel n'impose pas de délais contraignants endéans lesquels les propriétaires doivent entamer des travaux de construction. Par conséquent, les terrains désignés comme constructibles restent souvent en défaut d'être affectés à leur destination. À cela s'ajoute que les autorités communales effectuent des classements de terrains en zone constructible ignorant les intentions d'urbanisation réelles des propriétaires concernés. Les classements reposent donc souvent sur le critère unique de la conformité à l'intérêt général sans disposer d'une garantie d'urbanisation et de création de logements dans un délai déterminé. Cette mise en œuvre de l'aménagement communal, sans approche participative associant les propriétaires concernés, dénommée « planification négative », s'oppose à la planification collaborative, dénommée « planification positive », qui incite les propriétaires fonciers à participer activement au développement urbain.

### ➤ Deux nouvelles servitudes créées par le « Baulandvertrag »

#### i. Servitude « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après « servitude CTV »)

La servitude CTV, prévue à l'article 9<sup>ter</sup> de la loi en projet amendé, fixe un délai dans lequel les travaux de viabilisation devront être entamés de manière significative. Elle est obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à un PAP<sup>4</sup> « nouveau quartier<sup>5</sup> » (ci-après « PAP NQ ») et facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ.

En cas de non-entamation des travaux de viabilisation endéans le délai fixé, les propriétaires sont sanctionnés à travers un reclassement des terrains concernés en zone non-constructible pour une période de six années. Dans la plupart des

---

<sup>4</sup> Un plan d'aménagement particulier (PAP) couvre une partie du territoire communal, urbanisée ou destinée à être urbanisée en exécutant et précisant le PAG auquel il se rapporte, tout cela en respectant le mode de degré d'utilisation du sol y défini. Il définit un ensemble de prescriptions réglementaires d'ordre urbanistique dans le respect des objectifs de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (durabilité, développement harmonieux des quartiers, qualité de vie des habitants, ...). On distingue deux types de PAP, le PAP « nouveau quartier » et le PAP « quartier existant ».

<sup>5</sup> Un PAP « nouveau quartier » (PAP NQ) couvre une zone destinée à être urbanisée et propose un projet d'urbanisation concret et définit la forme de l'espace public, les lots constructibles ainsi que les constructions futures. Il doit comporter une partie écrite et une partie graphique ainsi qu'être accompagné d'un rapport justificatif.



cas, les fonds sont ainsi reclassés en zone agricole (zone verte). Or, dans certains cas particuliers, par exemple pour des zones de camping, il est possible que les fonds à reclasser retrouvent le classement applicable avant l'instauration de la servitude.

Considérant qu'un tel reclassement entraîne une perte de valeur significative des fonds concernés, l'objectif de ladite sanction est d'inciter les propriétaires à les viabiliser dans les meilleurs délais et de les rendre ainsi disponibles pour la construction de nouveaux logements.

ii. Servitude « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après « servitude CTL »)

La servitude CTL, prévue à l'article 9<sup>quater</sup> du projet de loi amendé, fixe un délai dans lequel les travaux de construction des logements devront être entamés de manière significative. Elle est obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à un PAP NQ ou à un PAP « quartier existant<sup>6</sup> » (ci-après « PAP QE ») et facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte.

Les propriétaires seront ainsi obligés de construire sur leurs terrains déjà viabilisés et classés comme constructibles endéans des délais fixés dans le PAG. À défaut d'entamer les travaux de construction endéans ce délai, les terrains concernés ne pourront accueillir que des logements qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement, notamment la construction de logements sociaux. L'oratrice précise que cet ajout permet d'élargir le champ d'application du projet de loi pour appréhender les terrains nouvellement classés comme constructibles, mais également les terrains déjà viabilisés dans le tissu urbain existant, mais vierges de toute construction, autrement dit les « Baulücken ».

L'oratrice poursuit en exposant les différentes étapes dans le cadre de la mise en œuvre des deux nouvelles servitudes précitées en renvoyant à la page 8 de la présentation Powerpoint annexée au présent procès-verbal.

Celle-ci prévoit tout d'abord l'élaboration d'une étude préparatoire du PAG. En vue d'identifier les enjeux fonciers et les intentions de viabilisation et de construction, le contenu de ladite étude préparatoire imposera dorénavant aux autorités communales de procéder à une enquête auprès des différents propriétaires. Cette enquête, qui se situe en amont de la procédure d'adoption, 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.

Ensuite, lors du reclassement des fonds dans le PAG en zone destinée prioritairement à l'habitation, les délais dans lesquels les travaux de viabilisation et de construction de logements doivent être entamés de manière significative sont fixés pour chaque zone concernée. L'oratrice tient à préciser que la fixation desdits délais dans le PAG sera dorénavant obligatoire et sera contrôlée par le Ministère de l'Intérieur dans le cadre de son approbation des PAG.

---

<sup>6</sup> Un PAP « quartier existant » (PAP QE) couvre une zone entièrement viabilisée et définit les règles d'intégration des constructions en fonction des caractéristiques du tissu bâti existant. Il doit être élaboré à l'initiative de la commune et être adopté parallèlement au PAG lors de son premier établissement ainsi que comporter une partie écrite.

En ce qui concerne les délais précis, le projet de loi prévoit que le délai de viabilisation ne peut pas dépasser douze ans pour les fonds non encore viabilisés (et qui font l'objet d'une servitude CTV), tandis que le délai pour la construction de logements pour les fonds déjà viabilisés (et qui font l'objet d'une servitude CTL) ne peut dépasser quatre ans. Or, les autorités communales peuvent fixer des délais plus courts dans le PAG.

Exceptionnellement, les délais de viabilisation et de construction peuvent être prorogés au-delà des créneaux temporaires précités. Cette possibilité se limite néanmoins qu'aux cas dans lesquels les travaux précités n'ont pas pu être réalisés à cause de cas de force majeure ou de retards qui ne seraient pas imputables au propriétaire (par exemple la faillite de la société de construction).

L'oratrice tient à souligner que ladite prorogation ne devrait pas être appliquée lorsqu'un propriétaire aurait manqué de réaliser les travaux de viabilisation ou de construction dans les délais fixés.

L'article 9<sup>sexies</sup> du projet de loi énumère les fonds qui sont exemptés de l'obligation de fixer une servitude CTV ou CTL.

Sont ainsi exemptés de la servitude CTV, les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares, les fonds qui sont déjà viabilisés, les fonds reclassés en zone d'aménagement différé (ZAD<sup>7</sup>) et enfin les fonds appartenant à des promoteurs publics.

Sont exemptés de la servitude CTL, les fonds reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement et les fonds appartenant aux promoteurs publics.

Dans ce contexte, Madame la Ministre tient à préciser que, lorsqu'un propriétaire vend son terrain, qui fait l'objet des deux servitudes précitées, à une personne ou à un promoteur privé, alors les créneaux temporaires afférents sont également transmis à la partie acquéreuse. Dans un tel cas, les délais continueront donc à courir.

Or, lorsque le terrain est cédé à un promoteur public<sup>8</sup>, les délais de viabilisation et de construction sont à ce moment abandonnés. L'oratrice explique que l'intention des auteurs des amendements gouvernementaux est d'offrir la possibilité au propriétaire de vendre son terrain à bâtir à court terme à un acteur du secteur public au cas où il s'avérerait qu'il ne peut entamer les travaux de viabilisation ou de construction endéans les délais fixés dans le PAG. Dans une telle situation, la vente du terrain à un promoteur public permet au propriétaire d'échapper aux sanctions prévues par les servitudes CTV et CTL, tandis qu'il s'agit, pour les pouvoirs publics, d'une possibilité supplémentaire pour acquérir des terrains constructibles afin d'y créer de nouveaux logements.

En conclusion, Madame la Ministre réitère que les deux nouvelles servitudes constituent des instruments qui, du fait qu'elles sont fixées dans le PAG, permettent d'augmenter l'offre de terrains constructibles, d'endiguer la spéculation foncière et d'accélérer la création de logements.

➤ *Procédure allégée de modification ponctuelle du PAG*

---

<sup>7</sup> Les zones d'aménagement différé (ZAD) constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme.

<sup>8</sup> Tel que l'État, une commune, un syndicat de communes, un établissement public, le Fonds du logement, la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) ou une autre société de développement à participation étatique ou communale.

Pour permettre aux communes d'ajuster les servitudes aux réalités du terrain, le projet de loi amendé introduit, sur base du nouvel article 8, une procédure simplifiée de modification ponctuelle des PAG, à l'instar de la loi « Omnibus<sup>9</sup> » qui permet de modifier le PAP.

L'oratrice renvoie à cet égard à la page 13 de la présentation *Powerpoint* annexée au présent procès-verbal et sur laquelle est reprise le déroulement de la nouvelle procédure allégée, telle que prévue par l'article 18bis du projet de loi amendé. Elle souligne que la principale différence par rapport à la procédure classique réside dans le fait que l'avis de la commission d'aménagement sur le projet de plan d'aménagement général ne sera dorénavant plus nécessaire pour avancer dans la procédure. Ainsi, avec la nouvelle procédure allégée, la durée d'une modification ponctuelle du PAG devrait théoriquement être abaissée de douze à sept mois.

### ➤ Remembrement ministériel

Selon l'oratrice, la pratique a montré que les terrains couverts par un PAP présentent souvent une configuration parcellaire complexe et appartiennent à un nombre important de propriétaires ce qui peut être source de blocages lors de la réalisation de nouveaux quartiers d'habitation. La grande majorité des PAP NQ nécessite donc une réorganisation du parcellaire lors de son exécution. Au cas où cette réorganisation s'effectue par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, on parle de « remembrement urbain ».

Pour les cas où une partie des propriétaires marque son désaccord par rapport à l'exécution d'un PAP NQ, le projet de loi amendé instaure un nouvel instrument de remembrement « forcé », à savoir le remembrement ministériel. Celui-ci prévoit que la reconfiguration du parcellaire pourra être effectuée par le Ministère de l'Intérieur sur demande soit du collège des bourgmestre et échevins, soit d'un ou de plusieurs propriétaires.

Les fonds des propriétaires récalcitrants qui sont nécessaires à la bonne et prompte exécution du PAP NQ pourront désormais être échangés avec des fonds d'une superficie identique sis à l'intérieur du même PAP NQ et pouvant être développés lors d'une phase ultérieure.

À cet égard, l'oratrice fait savoir que les délais issus des CTV et CTL sont suspendus lors de la procédure relative au remembrement ministériel. Or, une fois que l'acte de remembrement a été finalisé, les règles relatives aux deux servitudes créées par le « Baulandvertrag » s'appliquent pour les parcelles attribuées au propriétaire. Ceci signifie qu'en cas d'écoulement du délai de viabilisation ou de construction sans que ces travaux aient été entamés par le propriétaire, le fonds concerné est reclassé en zone non-constructible.

Madame la Ministre finit sa présentation en indiquant qu'elle est persuadée que les instruments du « Baulandvertrag », du remembrement ministériel et du « Pacte Logement

---

<sup>9</sup> 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 radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

2.0 » constituent des mesures efficaces qui permettent de soutenir les communes dans leur mission d'augmenter l'offre de terrains disponibles et d'accélérer la création de logements.

## Échange de vues

Monsieur le Président remercie Madame la Ministre pour la présentation du projet de loi ainsi que des amendements gouvernementaux. Étant d'avis qu'il importe de favoriser le dialogue entre les propriétaires et les communes, il se félicite que le projet de loi amendé prévoit la possibilité de faire participer les propriétaires fonciers activement au développement urbain.

- ❖ Monsieur Aly Kaes (CSV) rend attentif au fait que certaines localités, notamment en région rurale, se voient confrontées à une situation dans laquelle la construction de logements est autorisée sur des parcelles situées le long de routes, tandis que des terrains relativement vastes, situés à l'intérieur de structures urbaines existantes, ne peuvent pas entrer dans le périmètre de construction, étant donné qu'ils se trouvent souvent en zone verte. Lorsqu'il s'agit d'augmenter la disponibilité de terrains constructibles, l'orateur est d'avis qu'il importe de favoriser le développement à l'intérieur des localités avant le développement aux alentours de celles-ci pour bénéficier des infrastructures existantes avant de devoir prévoir de nouvelles infrastructures.

Au vu de ce qui précède, il demande si les auteurs des amendements gouvernementaux ont éventuellement prévu d'introduire des mesures qui permettent de limiter cet étalement urbain et qui favorisent un développement urbain à l'intérieur des localités qui suit un concept général d'aménagement prédéterminé.

Madame la Ministre abonde dans le sens de Monsieur Aly Kaes en faisant savoir qu'un tel développement tentaculaire<sup>10</sup> n'est aujourd'hui plus promu par le Ministère de l'Intérieur, qui mise plutôt sur un développement urbain concentrique<sup>11</sup>.

Bien qu'il fasse du sens de faire entrer un terrain à l'intérieur d'une localité dans le périmètre de construction, l'oratrice tient à préciser qu'il faudrait néanmoins s'assurer pour chaque cas que les lois en vigueur en termes de protection de l'environnement et d'aménagement communal soient respectées.

Elle souligne que les dispositions prévues dans la version amendée du « Baulandvertrag » devraient encourager les communes à chercher proactivement le contact avec les propriétaires fonciers pour inciter ceux-ci à participer activement au développement urbain.

À part cela, le remembrement ministériel constitue un nouvel instrument pour les communes pour éviter qu'un seul propriétaire puisse intégralement bloquer le développement urbain et ainsi la bonne exécution d'un PAP.

- ❖ Afin d'atteindre les objectifs du projet de loi, Monsieur Max Hahn (DP) est d'avis qu'il importe avant tout d'éviter que les propriétaires fonciers ne construisent pas sur leurs terrains qui ont été classés comme constructibles. Dans ce contexte, il approuve que le contrat d'aménagement administratif, tel qu'il a été prévu dans le texte initial de la loi en projet est désormais remplacé par les servitudes CTV et CTL.

---

<sup>10</sup> Forme d'extension urbaine, le plus souvent le long d'une voie de communication à l'origine d'un nouveau prolongement de la localité en direction d'un espace non construit, contraire aux exigences d'un urbanisme concentrique et cohérent.

<sup>11</sup> Forme de développement centrée sur le noyau d'une localité et favorisant surtout la mobilisation des terrains d'ores et déjà désignés comme constructibles à l'intérieur des structures urbaines existantes.

À cet égard, l'orateur demande si Madame la Ministre pourrait répéter les délais dans lesquels les travaux de viabilisation et de construction de logements doivent être entamés dans le cadre des deux servitudes précitées.

Madame la Ministre réitère que l'absence de loi-cadre pour la mise en place du contrat administratif d'aménagement aurait certainement engendré des difficultés pour les communes dans la mise en œuvre des dispositions prévues par le projet de loi.

Étant donné que les amendements gouvernementaux présentés permettent de remédier à des lacunes juridiques, introduisent des nouvelles mesures qui visent à renforcer davantage l'incitation pour les propriétaires fonciers à construire des logements ainsi qu'une procédure simplifiée de modification ponctuelle des PAG, l'oratrice est d'avis qu'il a été important de retravailler le projet de loi par rapport à sa version initiale.

Quant aux délais des servitudes, elle précise que le délai de viabilisation (servitude CTV) ne peut pas dépasser douze ans, tout en signalant que le projet de loi autorise la commune et le propriétaire à fixer un délai de viabilisation plus court. Lorsque le propriétaire n'a pas entamé les travaux de viabilisation endéans le délai fixé dans le PAG, la sanction qui s'applique prévoit que le reclassement du terrain concerné pour une période de six années en zone non constructible.

Le délai pour la construction de logements (servitude CTL) pour les fonds déjà viabilisés ne peut dépasser quatre ans.

- ❖ Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur la possibilité de proroger les délais de construction fixés dans le PAG au cas où un bien immobilier fait l'objet d'études fastidieuses. Ceci pourrait être le cas lorsqu'il s'agit d'évaluer si un bien immobilier devrait être classé patrimoine culturel par l'Institut national pour le patrimoine architectural<sup>12</sup> ou lorsque le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable estime nécessaire d'analyser les effets d'un projet de construction sur l'environnement.

L'orateur s'interroge également sur l'article 37, paragraphe 3, de la loi en projet qu'il cite de la façon suivante : « Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, [...] ». Dans ce contexte, il demande si un bourgmestre est autorisé à donner une autorisation de démolition dans le cadre d'un PAP approuvé avant qu'une convention ne soit conclue avec un promoteur pour la construction de logements.

En ce qui concerne les amendements gouvernementaux, l'orateur approuve les modifications apportées par rapport au texte initial du « Baulandvertrag », tout en recommandant à Madame la Ministre de l'Intérieur d'inciter les communes à fixer des modalités précises avec les propriétaires fonciers. Il est d'avis que si une commune se mettait d'accord avec un propriétaire que celui-ci devrait régler une amende à la commune à défaut d'avoir réalisé, par exemple, deux tiers des logements planifiés endéans trois ans, alors ceci encouragerait davantage le propriétaire à entamer les travaux de construction à temps.

Madame la Ministre confirme que le projet de loi amendé prévoit la possibilité de proroger les délais fixés dans le PAG sous condition que certains critères objectifs soient remplis. Au cas où des études, telles que citées par M. Roth, empêcheraient que le propriétaire

---

<sup>12</sup> L'Institut national pour le patrimoine architectural (INPA) (anc. Service des sites et monuments nationaux), institut culturel de l'État, a pour mission principale l'étude, la conservation, la protection et la mise en valeur du patrimoine architectural national, à savoir le patrimoine rural et urbain, le patrimoine féodal et fortifié, le patrimoine religieux, le patrimoine paysager ainsi que le patrimoine industriel.

puisse respecter le délai de viabilisation ou de construction, le propriétaire concerné ne serait pas sanctionné.

Un représentant ministériel informe que les délais peuvent être prorogés pour une durée maximale supplémentaire de douze ans, tout en ajoutant que ceci ne sera que possible pour des terrains qui présentent des contraintes très importantes, voire des cas très particuliers.

Afin de permettre aux communes de garder une vue sur l'écoulement des différents délais fixés dans le PAG, le Ministère de l'Intérieur prévoit de mettre en place un système d'alerte automatisé qui notifie les autorités communales lorsqu'un délai vient à échéance.

En ce qui concerne la question de M. Roth relative à la délivrance d'une autorisation de démolition, l'orateur admet que, lorsqu'on tient compte de l'article 37 précité dans son ensemble, il faudrait conclure qu'une autorisation de démolition nécessite une autorisation de construire. Pourtant, le passage cité par M. Roth laisse entendre qu'aucune autorisation ne devrait être délivrée jusqu'à ce que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires ont été achevés, à moins que la convention d'exécution, conclue entre la commune et l'initiateur du projet en stipule autrement. Afin d'éviter des problèmes d'ordre juridique à cet égard, l'orateur recommande aux communes de préciser dans la convention d'exécution que des travaux de démolition devront être réalisés avant de pouvoir entamer les travaux nécessaires à la viabilité de la construction projetée.

Étant d'avis qu'une démolition est déjà implicitement approuvée par la commune et le Ministère de l'Intérieur à travers le PAP, Monsieur Gilles Roth juge que l'effet utile du passage précité réside dans la volonté du législateur qu'aucune autorisation de construire ne soit donnée tant que les travaux de viabilisation n'ont pas été finalisés.

L'orateur souligne qu'il conviendrait néanmoins de préciser ledit passage, étant donné qu'il constitue une source d'insécurité juridique, d'un côté, pour le bourgmestre qui risque de se faire poursuivre en justice et, de l'autre côté, pour le promoteur qui ne peut réaliser la construction projetée sans autorisation de démolition.

Un représentant ministériel se rallie aux remarques de M. Gilles Roth en jugeant que l'intention du législateur a certainement été d'interdire toute construction avant que les travaux nécessaires à la viabilité de celle-ci ne soient achevés.

- ❖ Monsieur Emile Eicher (CSV) s'interroge quant à l'évaluation d'un terrain dans le cadre de l'application du remembrement ministériel. Il fait remarquer que, dans le cadre d'un remembrement rural, une commission désignée, qui comprend également les propriétaires, procède à une évaluation d'un terrain en tenant compte d'un certain nombre de critères, tels que sa productivité, son emplacement et la qualité de sa terre.

Un représentant ministériel explique que le système d'évaluation du remembrement ministériel fonctionne selon un système par points. Il est relativement similaire à celui du remembrement rural, mais les critères pris en compte sont différents.

Dans le contexte du remembrement ministériel, il s'agit d'évaluer le potentiel constructible pour chaque terrain (par exemple la surface construite brute, le nombre de logements, etc.) sur base du PAG. À cet égard, l'orateur donne à considérer qu'il est possible qu'un terrain couvre plusieurs zones, ce qui entraîne que le potentiel constructible peut varier en fonction de la parcelle. Ladite évaluation tient également compte de l'emplacement du terrain (est-ce que le terrain se situe en pente, en zone inondable, etc. ? Est-il éventuellement exposé à des nuisances ?) dont les caractéristiques sont évaluées par des bureaux d'études spécialisés.

Signalant qu'il ne serait pas toujours possible de faire en sorte que le terrain attribué au propriétaire se situe à côté ou proche de son terrain initial, l'orateur souligne l'importance du système d'évaluation dans le contexte du remembrement ministériel.

Monsieur Emile Eicher demande s'il est prévu, comme pour le remembrement rural, que ladite évaluation soit discutée au sein d'une commission à laquelle participent aussi les propriétaires de terrains qui font l'objet d'un remembrement ministériel.

Un représentant ministériel explique que la procédure du remembrement ministériel ne prévoit pas l'implication d'une commission, étant donné que la répartition principale des sols a déjà été déterminée à travers le PAP. De ce fait, il est indispensable qu'un PAP approuvé existe afin de pouvoir procéder à un remembrement ministériel.

Comparé au remembrement ministériel, la procédure du remembrement rural est beaucoup plus complexe, étant donné qu'il n'existe pas de plan qui détermine au préalable le mode et le degré de l'utilisation future des sols. Ceci explique pourquoi les différentes parties de la commission négocient afin de se mettre d'accord sur une répartition des terrains en fonction notamment de leur productivité.

En principe, ladite procédure du remembrement ministériel ne prévoit que l'intervention d'un bureau d'études dans le cadre de l'élaboration d'un projet de remembrement qui a pour but de régler la redistribution de terrains en fixant des critères d'échange clairs (délimitations des terrains et montant de la soulte éventuelle à payer).

### **3. Divers**

Renvoyant aux discussions qui avaient lieu au sein de la présente commission parlementaire dans le cadre du projet de loi n°7568<sup>13</sup>, qui a instauré le cadre juridique permettant aux conseillers communaux de participer par visioconférence aux séances publiques du conseil communal, Madame la Ministre souhaite informer la commission de la volonté du Gouvernement d'étendre cette possibilité de manière exceptionnelle et temporaire également aux réunions du collège des bourgmestre et échevins. En effet, il a été constaté que nombre d'élus locaux se voient empêchés d'exercer leur mandat, car ils se trouvent en quarantaine suite à un test positif au virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Dans ce contexte, elle annonce que le Ministère de l'Intérieur déposerait prochainement un nouveau projet de loi qui vise à apporter les modifications nécessaires au dispositif actuel.

Monsieur Gilles Roth s'interroge sur l'utilité réelle de ce nouveau projet de loi, en faisant remarquer que des situations dans lesquelles un échevin ne peut pas participer à une séance du collège échevinal peuvent se poser aussi en dehors de la pandémie de COVID-19 (par exemple en cas d'hospitalisation) et que la loi communale<sup>14</sup> prévoit à cet égard que l'échevin empêché peut se faire remplacer par un conseiller communal.

À part cela, l'orateur doute que le principe du huis clos pour les séances du collège des bourgmestre et échevins peut encore être garanti lorsque ses réunions se tiennent par visioconférence.

---

<sup>13</sup> Projet de loi portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

<sup>14</sup> Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Indiquant qu'elle peut comprendre les doutes de M. Roth à ce sujet, Madame la Ministre donne néanmoins à considérer que le recours à la visioconférence constitue également une solution pragmatique pour prévenir la propagation dudit virus. À cela s'ajoute que la future disposition sera limitée dans le temps, à savoir jusqu'à la fin de l'état de crise.

Monsieur le Président rappelle que les membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes s'étaient prononcés, lors d'une première discussion dans le contexte du projet de loi n°7568, en faveur de l'introduction de la possibilité de recourir à la visioconférence aussi bien pour les réunions du conseil communal que pour celles du collège des bourgmestre et échevins. Or, lors d'une discussion ultérieure, ladite commission avait décidé d'amender le texte du projet de loi de sorte que le moyen supplémentaire de la visioconférence soit limité aux séances publiques du conseil communal et que le principe du huis clos soit maintenu pour celles du collège échevinal. Étant donné qu'on se trouverait entretemps dans une situation beaucoup plus aigüe en termes du nombre d'isolements et des mises en quarantaine qu'il y a quelques mois et au vu du nombre croissant d'élus locaux qui ont été testés positifs au virus SARS-CoV-2 (COVID-19), il conviendrait, selon l'orateur, d'apporter des modifications au dispositif actuel.

Finalement, l'orateur propose de continuer les discussions à ce sujet après la réception de l'avis du Conseil d'État par rapport au nouveau projet de loi.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Égalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Annexe : Présentation du Ministère de l'Intérieur intitulée « Baulandvertrag : D'Gesetz fir d'Schafe vu niem Wunnraum – Présentation des amendements gouvernementaux ».





# Baulandvertrag: D'Gesetz fir d'Schafe vu neiem Wunnraum

Présentation des amendements gouvernementaux





# Le « Baulandvertrag »

## Sa finalité est double :

- Augmenter l'offre de terrains disponibles en vue de la création accélérée de logements ;
- Endiguer dans la mesure du possible la spéculation foncière et l'évolution malsaine des prix de logement.





# Accord de coalition 2018-2023

« Le projet de loi concernant les contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») sera amendé et complété par [...] des dispositions renforçant les moyens contraignants de construction effective sur les terrains faisant l'objet de contrats d'aménagement. »





# Changement de l'instrument

**Les amendements remédient à des lacunes juridiques du projet de loi initial:**

- Absence de loi-cadre pour la mise en place d'un contrat administratif ;
- Répartition de compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire.



## Passage à une planification positive

- La seule désignation d'une zone peut être considérée comme planification négative, étant donné que cet acte administratif ne fait que restreindre le droit de propriété ;
- Cet acte pourrait même être considéré comme passif, étant donné qu'il appartiendra audit propriétaire d'exercer ou non son droit de construire (ce qui accroît le phénomène de spéculation).
  - Passage à une planification positive, voir participative entre la commune et le propriétaire, qui aura lieu dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG ;
  - Limitation des classements de terrains en zone constructible aux terrains susceptibles d'être viabilisés à court et moyen termes ;
  - Réduction de la spéculation avec les fonds nouvellement classés en zones destinées à l'habitation.



## Servitude CTV « créneau temporaire de viabilisation »

- Obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ ;
- Facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ.
  - Fixation d'un délai pour entamer de manière significative les travaux de viabilisation.

### Sanctions en cas de non-entamement des travaux :

- En présence de CTV obligatoire, les fonds retrouvent le classement applicable avant l'instauration de la servitude.
- En présence de CTV facultatif, les fonds sont reclassés en zone agricole (zone verte).



## Servitude CTL « créneau temporaire de construction de logements »

- Obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ ou à PAP QE ;
- Facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte.
  - Fixation d'un délai pour entamer de manière significative les travaux de construction des logements.

### Sanctions en cas de non-entamation des travaux :

- Les terrains à bâtir peuvent uniquement accueillir des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement.



### étude préparatoire



#### 1. Concept de développement



#### 2. Enquête auprès des propriétaires

Annexe 1 : Tableau récapitulatif

Détermination de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol<sup>1)</sup>

Degré d'utilisation du sol fixé dans le PAQ pour la zone publique

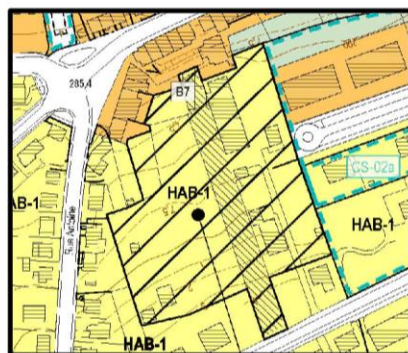
zone	surface de terrain <sup>2)</sup>	nombre de logements <sup>3)</sup>	surface maximale totale <sup>4)</sup>	surface d'implant au sol <sup>5)</sup>	nombre de volumes <sup>6)</sup>
CTL	1000	10	1000	1000	10
CTV obligatoire	1000	10	1000	1000	10
CTV facultative	1000	10	1000	1000	10

1) Analyse de la conformité du PAQ au PAQ "modèle 2011" à "modèle 2017"

### entrée en vigueur du PAG



#### 1. Classement en zone d'habitation



#### 2. Fixation des délais

**CTL**  
01/01/2029

**CTV AGR**  
01/01/2026

### délaï pour la viabilisation



### délaï pour la construction de logements



#### Sanctions

→ restriction au niveau du mode d'utilisation  
- logements d'intérêt général

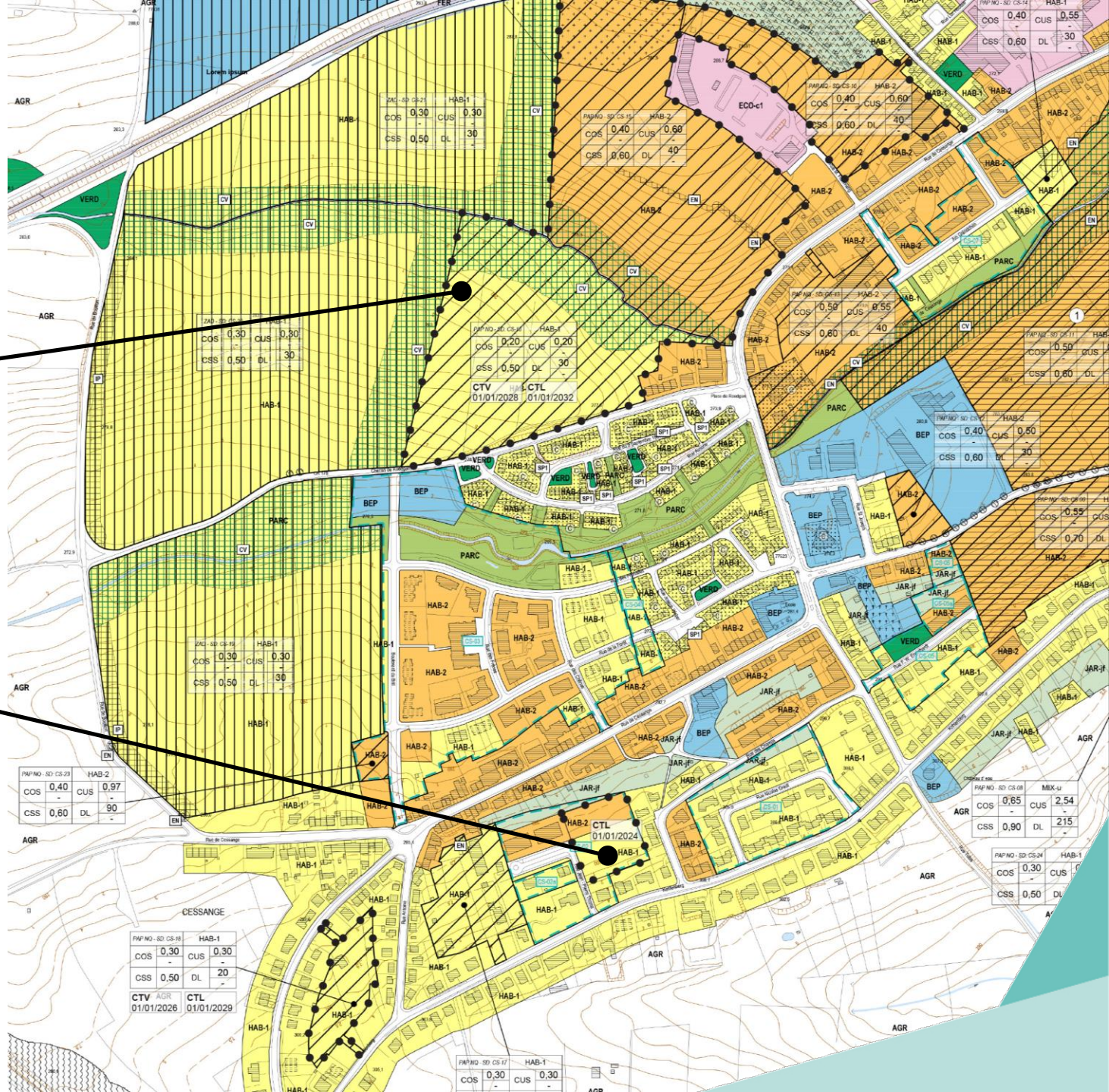
#### Sanctions

CTV obligatoire → terrain est reclassé en zone initiale  
CTV facultative → terrain est reclassé en zone agricole



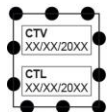
PAP NO - SD CS-16		HAB-1	
COS	0,20	CUS	0,20
CSS	0,50	DL	30
CTV		CTL	
01/01/2028		01/01/2032	

JAR-jf		HAB-2		CTL	
				01/01/2024	
S-02		HAB-1			
S-02a					



Zone de servitude "créneau temporaire de viabilisation" (art. 29bis)

Zone de servitude "créneau temporaire de construction de logements" (art. 29ter)



# Fonds exemptés de l'obligation de fixer une servitude CTV ou CTL

## Fonds exemptés d'une servitude CTV

- Fonds dont moins de 10 ares sont classés en zone HAB ou MIX ;
- Fonds déjà viabilisés ;
- Zone d'aménagement différée [ZAD] ;
- Fonds appartenant aux promoteurs publics (*Etat / communes / syndicats de communes / établissements publics / FdL / SNHBM / société de développement à participation étatique ou communale*).

## Fonds exemptés d'une servitude CTL

- Zone d'aménagement différée [ZAD] ;
- Fonds appartenant aux promoteurs publics.





# Autres instruments du projet de loi dit « Baulandvertrag »

- Procédure de modification ponctuelle du PAG
- Remembrement ministériel



## Procédure allégée de modification ponctuelle des PAG

**Sont considérées comme ponctuelles**, les modifications qui :

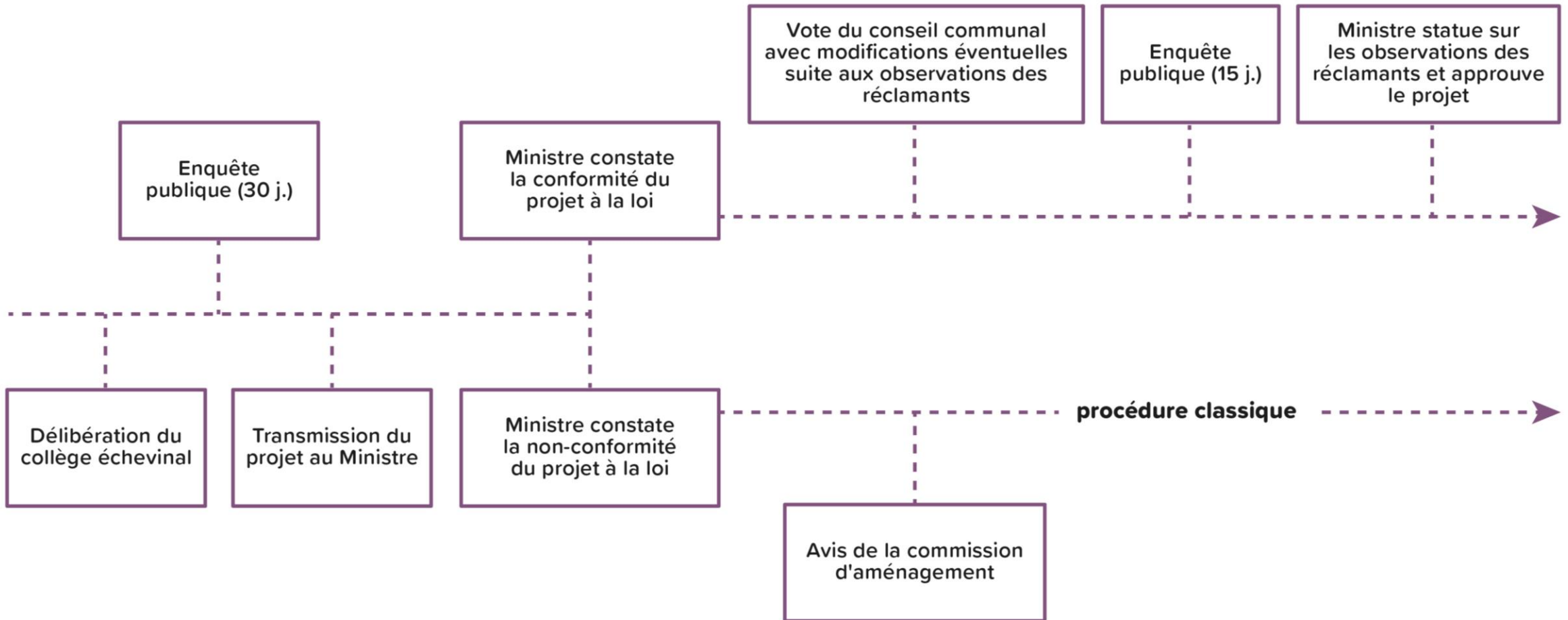
- ont pour objet l'adaptation du PAG sur un ou plusieurs fonds précis ;
- sans mettre en cause la logique intrinsèque et la cohérence du plan ainsi que la systématique des options opérées.

**Ne sont pas considérées comme ponctuelles**, les modifications qui :

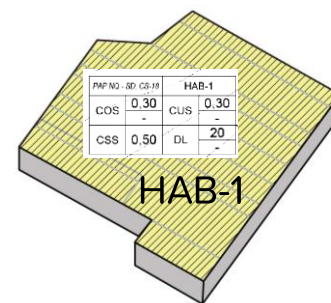
- ont pour objet de modifier la délimitation de la zone verte ;
- ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol ;
- sont susceptibles de contrevenir au objectifs de l'article 2 ACDU et de l'article 1 ATER ainsi qu'aux POS & PDS.



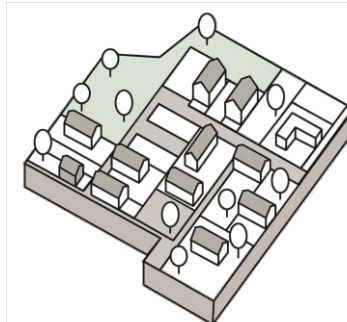
# Procédure allégée de modification ponctuelle des PAG



# Remembrement urbain

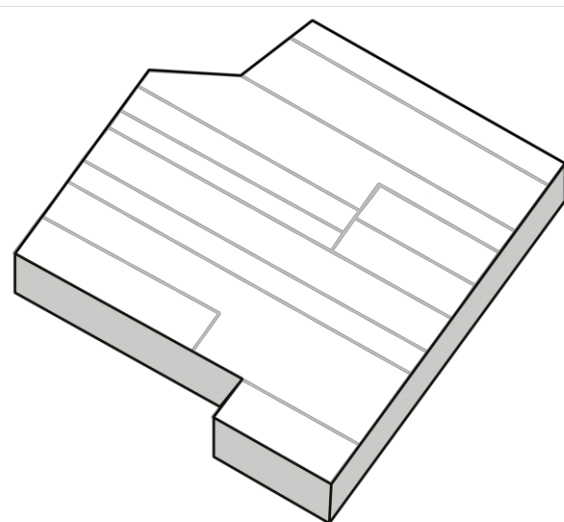


PAG

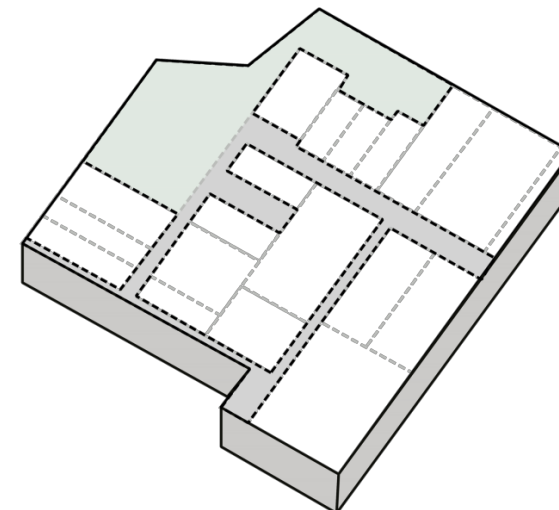


PAP NQ

La grande majorité des PAP NQ nécessite une réorganisation du parcellaire lors de son exécution.



Plan Cadastral initial



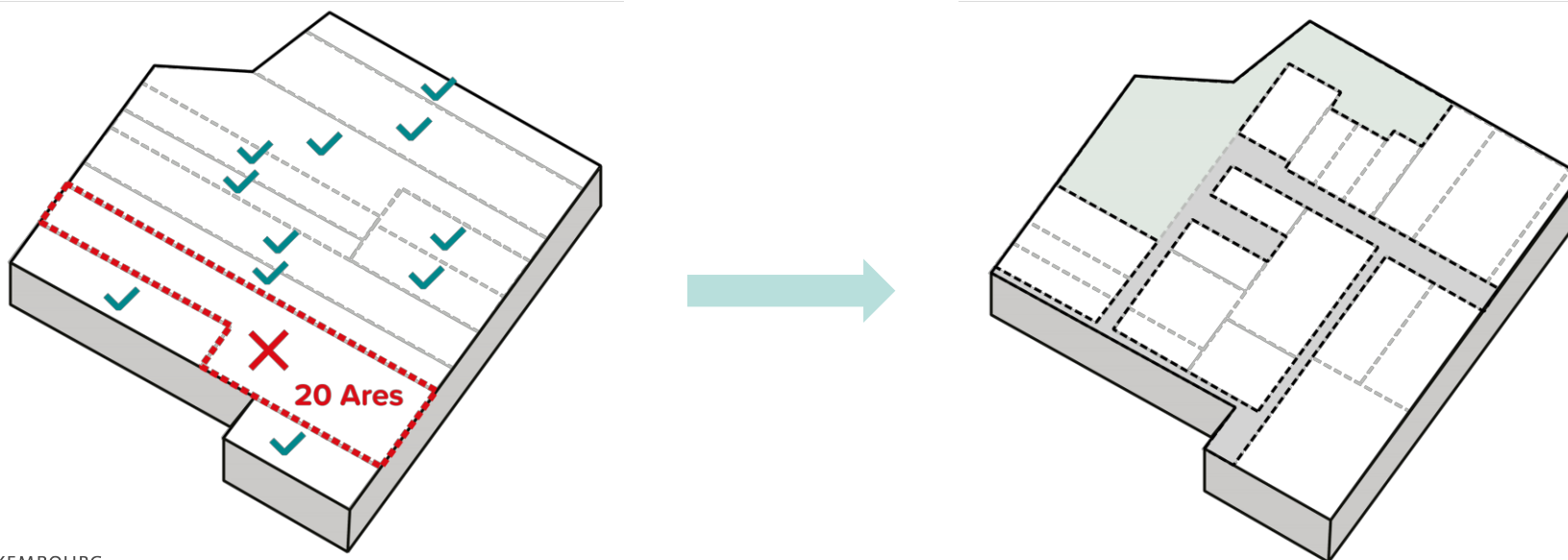
Plan Cadastral après remembrement



# Remembrement ministériel

## Instauration d'un nouvel instrument de remembrement « forcé »

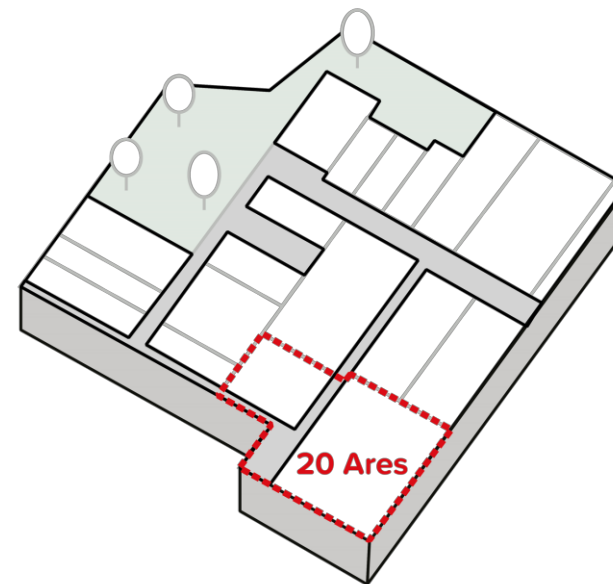
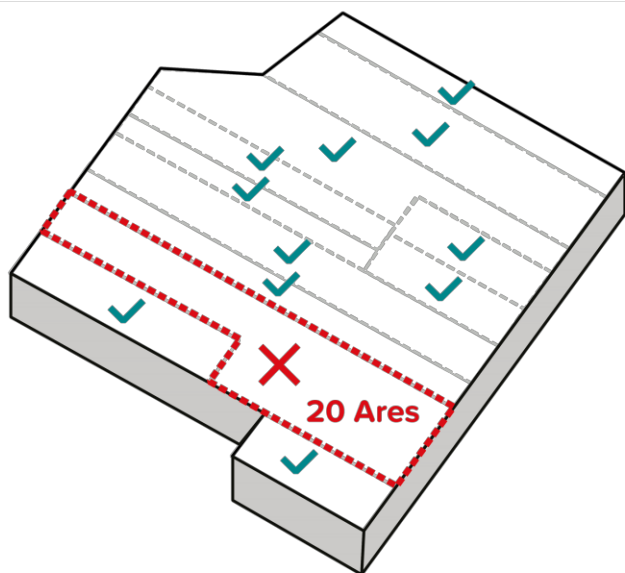
- Pour les cas où une partie des propriétaires marque son désaccord par rapport à l'exécution d'un PAP NQ.



# Remembrement ministériel

## Elaboration du projet de remembrement par le ministre de l'Intérieur

- La procédure est entamée à la demande du collège des bourgmestre et échevins ou d'un ou des propriétaires.

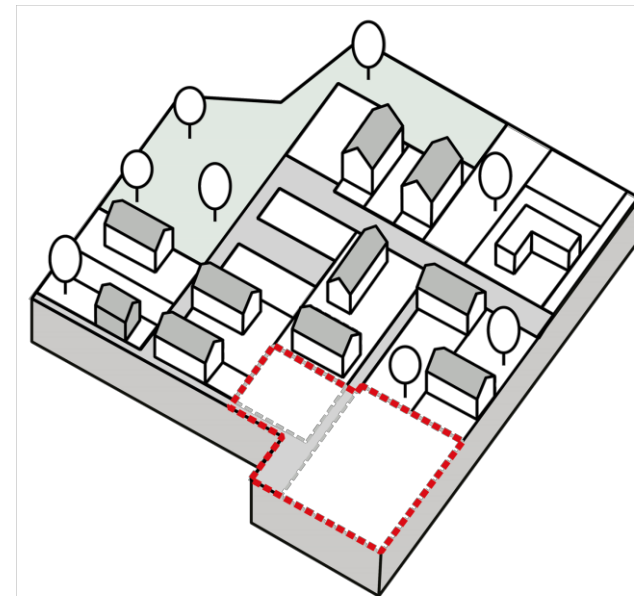
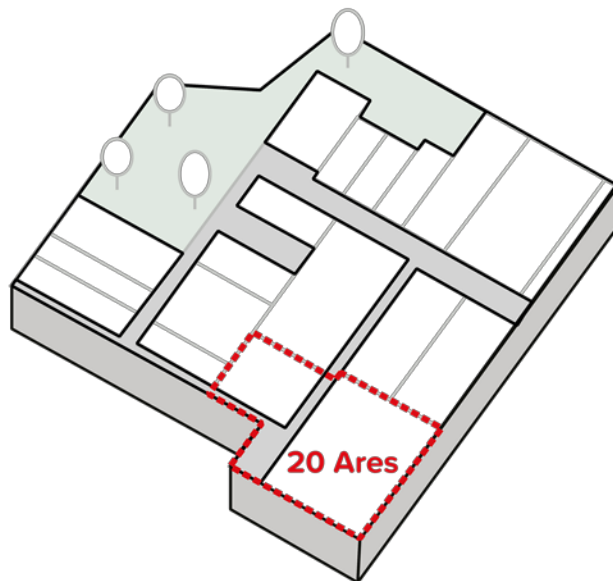




# Remembrement ministériel

## Exécution d'une première phase de réalisation du PAP NQ

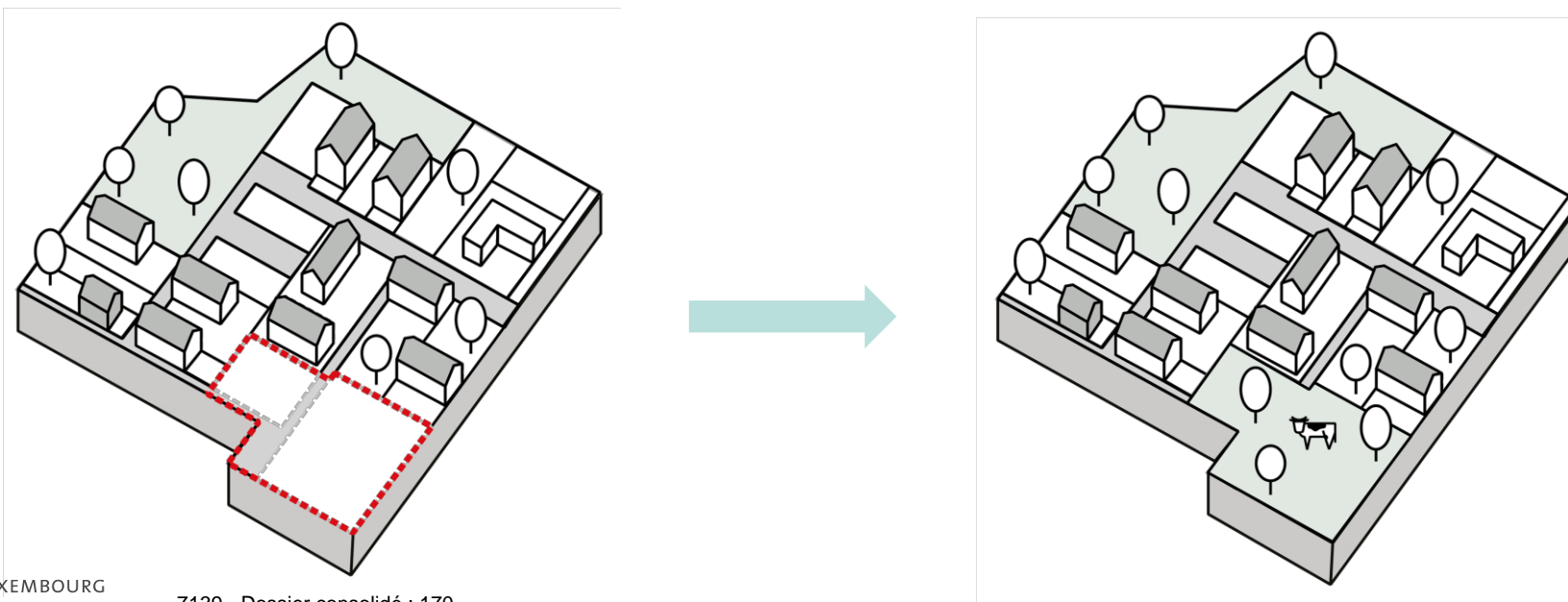
- Les fonds non disponibles mais vitaux pour le développement sont échangés avec des fonds sis à l'intérieur du PAP NQ et pouvant être développés lors d'une phase ultérieure.



# Remembrement ministériel

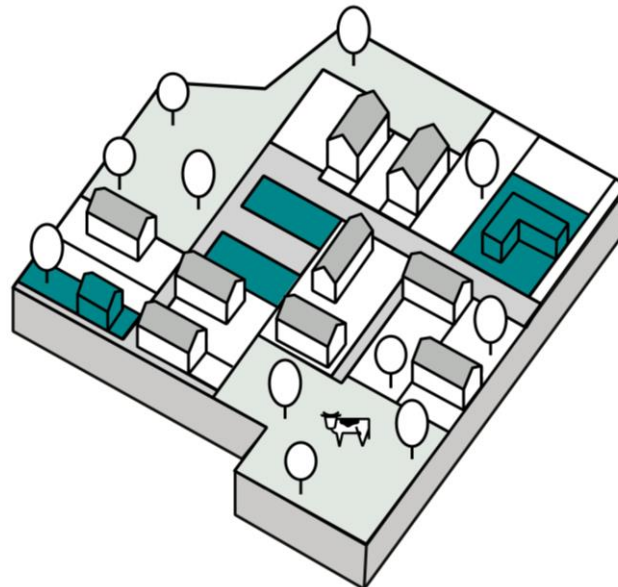
## Interaction avec le « Baulandvertrag »

- Les délais issus des CTV et CTL sont suspendus lors de la procédure relative au remembrement ministériel.
- En cas de non-entamation des travaux, une fois les délais dépassés, les fonds concernés sont déclassés.



## Interaction des nouvelles mesures proposées

- Le « Baulandvertrag » prévoit les délais de viabilisation et de construction de logements ;
- Le remembrement ministériel permet l'exécution du PAP NQ en cas de désaccord avec un propriétaire ;
- La réforme de l' Art.29 dans le cadre du Pacte Logement 2.0 permet aux communes et à l'Etat d'obtenir jusqu'à 30% de logements abordables.





# Merci

de votre attention.



7139/05

N° 7139<sup>5</sup>

## 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 DES METIERS**

(8.3.2021)

**RESUME STRUCTURE**

*Le présent projet de loi introduit des amendements au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la Chambre des Métiers ayant rendu son avis y relatif le 5 octobre 2017.*

*Après analyse, elle note que les deux principales modifications opérées au niveau des amendements par rapport à la version initiale du projet concernent l'introduction d'une procédure pour la modification ponctuelle du plan d'aménagement général (PAG) et les contrats d'aménagement qui sont remplacés par les servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements (CTVL).*

*Elle constate avec satisfaction que la procédure accélérée en matière de PAG a effectivement été allégée par rapport à la procédure classique. Si elle approuve les mesures de simplification précitées, elle regrette que la procédure de modification ponctuelle comprenne toujours des lourdeurs administratives à commencer par les pièces à présenter. Par ailleurs, elle se pose la question si, sur la toile de fond de la convention d'Aarhus, une enquête publique soit indispensable dans le cadre d'une modification ponctuelle, et donc par définition mineure, du PAG.*

*Par ailleurs, le projet de loi prévoit deux types de créneaux temporaires, à savoir : les créneaux temporaires de viabilisation et les créneaux temporaires et de construction de logements.*

*Concernant les premiers, les fonds initialement non dédiés prioritairement à l'habitation (p. ex. une zone verte) et classés en une zone destinée à être dédiée prioritairement à l'habitation seront dorénavant frappés de manière obligatoire d'un nouveau type de servitude urbanistique qui prescrit pour les propriétaires des fonds concernés un délai endéans lequel ils doivent avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation portant sur des fonds couverts par la servitude précitée. Le délai maximal est fixé à 12 ans.*

*Le projet prévoit en outre que les communes qui ont effectué la refonte de leur PAG, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude pour activer des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un PAP d'ores et déjà approuvé, mais dont l'exécution n'a pas encore été entamée.*

*La sanction en cas de non-viabilisation significative est le reclassement des parcelles qui ont fait l'objet d'un reclassement en zone destinée prioritairement à l'habitation.*

*En principe, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver une mesure tendant à activer le plus rapidement les fonds reclassés en une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation, cette mesure revêtant par ailleurs le caractère d'une obligation. En effet, ce reclassement induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés, de sorte qu'en contrepartie on puisse légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains. Les auteurs précisent en outre qu'il s'agit « de lutter par la même occasion contre la spéculation foncière au Grand-Duché [...] »*

*Concernant la mise en oeuvre de la prédite servitude de manière facultative, la Chambre des Métiers se demande comment une telle mesure pourrait être mise en oeuvre en pratique. De surcroît, elle se permet d'émettre des doutes quant à la volonté de beaucoup de responsables politiques locaux de recourir à cet instrument, et ce pour des raisons politiques.*

*Pour les servitudes administratives visant à déterminer une obligation de construction de logements (créneau temporaire de construction de logements), le champ d'application ainsi que l'objectif politique de celles-ci sont similaires à ceux de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation. Le délai maximal est de 4 ans.*

*Les auteurs du projet ont opté pour une sanction qui se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés. Ainsi, en cas de sanction sur ces fonds, seules des constructions pourront y être érigées qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux.*

*La Chambre des Métiers accueille favorablement le créneau temporaire de construction de logements, de même que la sanction, en ce qu'elle devrait encourager le porteur de projet à réaliser celui-ci dans les délais imposés, alors qu'à défaut de ce faire la sanction impactera la valeur foncière des terrains concernés.*

*Si la Chambre des Métiers approuve le mécanisme des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements du fait qu'il devrait contribuer à augmenter l'offre de terrains à bâtir et la réalisation de logements, elle se permet toutefois de constater qu'en prenant en compte les délais maxima sous-jacents on arrive à une période de 16 ans, période pendant laquelle les tensions sur le marché immobilier résidentiel risquent de se renforcer.*

*Par ailleurs, la Chambre des Métiers ne peut que rappeler l'importance de la simplification des procédures d'autorisation, la complexité desquelles, en rigidifiant l'offre, alimente, parmi d'autres facteurs, la hausse des prix des logements. A ce niveau, la classe politique ne peut donc guère clamer son innocence.*

*Enfin, conformément à son avis précité du 5 octobre 2017, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'instrument du remembrement ministériel qui devrait faciliter le développement de fonds et par conséquent la réalisation de logements en évitant des blocages causés par des situations de droits de propriété fonciers difficiles.*

\*

Par sa lettre du 4 novembre 2020, Madame la Ministre de l'Intérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

### **1. Un projet de loi qui, selon la Chambre des Métiers, pourrait augmenter l'offre de logements ... à terme**

Le présent projet de loi introduit des amendements au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la Chambre des Métiers ayant rendu son avis y relatif le 5 octobre 2017.<sup>1</sup>

Après analyse, elle note que les deux principales modifications opérées au niveau des amendements par rapport à la version initiale du projet concernent l'introduction d'une procédure pour la modification ponctuelle du plan d'aménagement général (PAG) et les contrats d'aménagement qui sont remplacés par les servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements (CTVL).

La Chambre des Métiers constate avec satisfaction que la procédure accélérée en matière de plans d'aménagement général a effectivement été allégée par rapport à la procédure classique. Ainsi, la saisine de la commission d'aménagement appelée à donner son avis n'est pas requise et la procédure accélérée ne prévoit pas de soumettre le projet de modification ponctuelle à la délibération du conseil communal pour entamer l'enquête publique.

Si la Chambre des Métiers approuve les mesures de simplification précitées, elle regrette que la procédure de modification ponctuelle comprenne toujours des lourdeurs administratives à commencer par les pièces à présenter : l'étude préparatoire, la fiche de présentation, ainsi que, le cas échéant, le

<sup>1</sup> Document parlementaire 7139<sup>2</sup>

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. Par ailleurs, elle se pose la question si, sur la toile de fond de la convention d'Aarhus, une enquête publique soit indispensable dans le cadre d'une modification ponctuelle, et donc par définition mineure, du PAG.

Le projet de loi prévoit deux types de créneaux temporaires, à savoir :

- les créneaux temporaires de viabilisation ; et
- les créneaux temporaires et de construction de logements.

Concernant les premiers, les fonds initialement non dédiés prioritairement à l'habitation (p. ex. une zone verte) et classés en une zone destinée à être dédiée prioritairement à l'habitation seront dorénavant frappés de manière obligatoire d'un nouveau type de servitude urbanistique qui prescrit pour les propriétaires des fonds concernés un délai endéans lequel ils doivent avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation portant sur des fonds couverts par la servitude précitée. Le délai maximal est fixé à 12 ans.

Le projet prévoit en outre que les communes qui ont d'ores et déjà effectué la refonte de leur plan d'aménagement général, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude. Ainsi, elles pourront utiliser cet instrument non seulement lors d'un reclassement de fonds en zone destinée prioritairement à l'habitation, mais également pour activer des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier d'ores et déjà approuvé, mais dont l'exécution n'a pas encore été entamée.

La sanction en cas de non-viabilisation significative est le reclassement des parcelles qui ont fait l'objet d'un reclassement en zone destinée prioritairement à l'habitation.

En principe, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver une mesure tendant à activer le plus rapidement les fonds reclassés en une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation, cette mesure revêtant par ailleurs le caractère d'une obligation. En effet, ce reclassement induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés, de sorte qu'en contrepartie on puisse légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains. Les auteurs précisent en outre qu'il s'agit « *de lutter par la même occasion contre la spéculation foncière au Grand-Duché qui incite, actuellement, nombre de propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation reculée, respectivement différée en fonction des fluctuations du marché immobilier.* »

Concernant la mise en oeuvre de la prédite servitude de manière facultative, la Chambre des Métiers se demande comment une telle mesure pourrait être mise en oeuvre en pratique. De surcroît, elle se permet d'émettre des doutes quant à la volonté de beaucoup de responsables politiques locaux de recourir à cet instrument, et ce pour des raisons politiques.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la flexibilité prévue par le régime à mettre en place, en ce sens qu'il permet au pouvoir réglementaire communal d'introduire des distinctions de régime, prenant la forme de délais différenciés de viabilisation en fonction des contraintes urbanistiques que le site en question est susceptible de connaître.

Le commentaire des articles précise qu'à l'occasion d'un classement en CTVL, les autorités communales devront conformément aux exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004, élaborer une étude préparatoire qui contiendra les résultats de l'enquête publique quant aux intentions de viabilisation des différents propriétaires concernés. La Chambre des Métiers craint qu'une telle procédure engendre des lourdeurs administratives qui se répercuteront in fine sur le délai de mise à disposition des logements à réaliser sur les fonds concernés.

Concernant les servitudes administratives visant à déterminer une obligation de construction de logements (créneau temporaire de construction de logements), le champ d'application ainsi que l'objectif politique de celles-ci sont similaires à ceux de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation. Le délai maximal est de 4 ans.

Les auteurs du projet ont opté pour une sanction qui se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés. Ainsi, en cas de sanction sur ces fonds, seules des constructions pourront y être érigées qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux.

La Chambre des Métiers accueille favorablement le créneau temporaire de construction de logements, de même que la sanction, en ce qu'elle devrait encourager le porteur de projet à réaliser celui-ci



dans les délais imposés, alors qu'à défaut de ce faire la sanction impactera la valeur foncière des terrains concernés. De ce point de vue, la mesure aura certainement pour effet d'encourager la réalisation de logements endéans les délais fixés au niveau du PAG.

Si la Chambre des Métiers approuve le mécanisme des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements du fait qu'il devrait contribuer à augmenter l'offre de terrains à bâtir et la réalisation de logements, elle se permet toutefois de constater qu'en prenant en compte les délais maxima sous-jacents on arrive à une période de 16 ans, période pendant laquelle les tensions sur le marché immobilier résidentiel risquent de se renforcer.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers ne peut que rappeler l'importance de la simplification des procédures d'autorisation, la complexité desquelles, en rigidifiant l'offre, alimente, parmi d'autres facteurs, la hausse des prix des logements. A ce niveau, la classe politique ne peut donc guère clamer son innocence.

Enfin, conformément à son avis précité du 5 octobre 2017, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'instrument du remembrement ministériel qui devrait faciliter le développement de fonds et par conséquent la réalisation de logements en évitant des blocages causés par des situations de droits de propriété fonciers difficiles.

## 2. Commentaires des articles

### *Amendement 1*

*Ad article 1<sup>er</sup> (modifiant l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004)*

L'article 1er introduit « le concept de mise en oeuvre » en tant que 4e pilier dans l'élaboration de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

A ce sujet, le commentaire des articles déclare ce qui suit :

*« Si une telle nouveauté peut, a priori, sembler porter atteinte au principe de la simplification administrative, il y a lieu de noter que le concept de mise en oeuvre fera en sorte que davantage d'attention sera portée à la réalité foncière au niveau de l'élaboration du plan d'aménagement général ce qui a comme corollaire vertueux notamment que lors de l'élaboration des différents plans d'aménagement particulier subséquents la réalité foncière d'ores et déjà connue à ce stade contribuera à une exécution plus aisée et moins hasardeuse que dans le régime actuel où la réalité foncière n'a guère été investiguée en amont de l'élaboration du plan d'aménagement général.*

*Pris in globo, le nouveau mécanisme ainsi institué contribue dès lors à une simplification administrative ex post. »*

La Chambre des Métiers constate qu'il s'agit d'instaurer un concept de phasage urbain qui permettrait une exécution plus rapide et aisée des fonds nouvellement reclassés dans une zone dédiée prioritairement au logement et frappés d'une zone de servitudes déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements (« CTVL »). Le concept de mise en oeuvre devant déterminer les délais relatifs aux travaux de viabilisation respectivement de construction.

Le commentaire des articles renseigne encore le lecteur que le règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général imposera dorénavant aux autorités communales de procéder à une enquête auprès des différents propriétaires. L'objectif est que les autorités communales s'informent des intentions de viabilisation, respectivement de construction des propriétaires concernant leurs fonds et de permettre également de convenir d'un phasage réaliste et cohérent du PAG.

Si la Chambre des Métiers comprend la démarche proposée et ne peut que partager le souci d'avancer plus rapidement dans la réalisation de logements et dans les procédures d'autorisation y nécessaires, elle se demande cependant si dans la pratique le concept de mise en oeuvre conduira à une simplification administrative et, dans l'affirmative, sur quel horizon temporel. En effet, rien que le temps nécessaire pour réaliser la prédite enquête risque d'être important et variera certainement en fonction de la superficie de la commune et de la fragmentation des droits de propriété.

*Ad article 2 (modifiant l'article 8)*

L'article 2 introduit une nouvelle procédure, à savoir la procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général.

D'un point de vue général, la Chambre des Métiers approuve l'introduction d'une procédure allégée en cas de modification ponctuelle du PAG, alors qu'elle correspond à une de ses revendications réitérées depuis des années. Or, à la lecture de la disposition en cause, elle remarque que la définition du caractère ponctuel est formulée de manière quelque peu vague et dans un langage alambiqué. En effet, on peut se poser la question jusqu'à quel point une adaptation du PAG sur un ou plusieurs fonds précis ne met pas « *en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré* ». Ensuite, à partir de quel seuil une modification est-elle susceptible de modifier « substantiellement » le mode et le degré d'utilisation du sol ?

#### *Ad article 3*

##### Introduction d'un article 9bis

L'article 9bis constitue la base légale habilitante pour les servitudes administratives visant à déterminer un créneau temporaire de viabilisation de fonds et de construction de logements sur des terrains à bâtir.

##### Introduction d'un article 9ter

L'article 9ter dispose que les fonds initialement non dédiés prioritairement à l'habitation (p. ex. une zone verte) et classés en une zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l'habitation, seront dorénavant frappés de manière obligatoire d'un nouveau type de servitude urbanistique qui prescrit pour les propriétaires des fonds concernés un délai endéans lequel ils doivent avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation portant sur des fonds couverts par la servitude précitée. Ainsi, le délai maximal est fixé à 12 ans.

Le projet prévoit en outre que les communes qui ont d'ores et déjà effectué la refonte de leur PAG, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude. Ainsi, elles pourront utiliser cet instrument non seulement lors d'un reclassement de fonds en zone destinée prioritairement à l'habitation, mais également pour activer des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un PAP d'ores et déjà approuvé, mais dont l'exécution n'a pas encore été entamée.

La sanction en cas de non-viabilisation significative est le reclassement des parcelles qui ont fait l'objet d'un reclassement en zone destinée prioritairement à l'habitation.

En principe, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver une mesure tendant à activer le plus rapidement les fonds reclassés en une zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l'habitation, cette mesure revêtant par ailleurs le caractère d'une obligation. En effet, ce reclassement induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés, de sorte qu'en contrepartie on puisse légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains. Les auteurs précisent en outre qu'il s'agit « *de lutter par la même occasion contre la spéculation foncière au Grand-Duché qui incite, actuellement, nombre de propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation reculée, respectivement différée en fonction des fluctuations du marché immobilier.* »

Concernant la mise en oeuvre de la prédite servitude de manière facultative, la Chambre des Métiers se demande comment une telle mesure pourrait être mise en oeuvre en pratique. De surcroît, elle se permet d'émettre des doutes quant à la volonté de beaucoup de responsables politiques locaux de recourir à cet instrument, et ce pour des raisons politiques.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la flexibilité prévue par le régime à mettre en place, en ce sens qu'il permet au pouvoir réglementaire communal d'introduire des distinctions de régime, prenant la forme de délais différenciés de viabilisation en fonction des contraintes urbanistiques que le site en question est susceptible de connaître.

Le commentaire des articles précise qu'à l'occasion d'un classement en CTVL, les autorités communales devront conformément aux exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004, élaborer une étude préparatoire qui contiendra les résultats de l'enquête publique quant aux intentions de viabilisation des différents propriétaires concernés. La Chambre des Métiers craint qu'une telle procédure engendre des lourdeurs administratives qui se répercuteront in fine sur le délai de mise à disposition des logements à réaliser sur les fonds concernés.

##### Introduction d'un article 9quater

L'article 9quater constitue la base légale habilitante pour les servitudes administratives visant à déterminer une obligation de construction de logements. Le champ d'application, ainsi que l'objectif

politique de cette servitude sont similaires à ceux de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, tel qu'instauré à l'article 9ter.

Concernant le délai maximal endéans duquel les logements doivent avoir été réalisés, il se monte à 4 ans.

Les auteurs du projet ont opté pour une sanction qui se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés. Ainsi, en cas de sanction sur ces fonds, seules des constructions pourront y être érigées qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux.

La Chambre des Métiers peut approuver la sanction, en ce qu'elle devrait encourager le porteur de projet à réaliser ce dernier dans les délais imposés, alors qu'à défaut de ce faire elle impactera la valeur foncière des terrains concernés. De ce point de vue, la mesure aura certainement pour effet d'encourager la réalisation de logements endéans les délais fixés au niveau du PAG.

#### Introduction d'un article 9quinquies

L'article 9quinquies instaure une nouvelle procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements.

La Chambre des Métiers constate que la procédure ne représente certes pas une simplification administrative, mais elle estime qu'une telle démarche est nécessaire pour préserver les droits du bénéficiaire d'une autorisation de construction. La solution d'un reclassement de plein droit semble en effet difficilement concevable dans un Etat de droit.

#### Introduction d'un article 9sexies

L'article 9sexies prévoit un régime d'exemption. Ces dérogations concernent notamment :

- les fonds ou ensemble de fonds de moins de 10 ares,
- les fonds qui connaissent une servitude non aedificandi,
- les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'Etat ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver ces exemptions, alors que les arguments avancés par les auteurs du projet pour ce faire lui paraissent plausibles.

#### Introduction d'un article 9septies

Le présent article qui concerne les délais, prévoit que les délais fixés par la CTVL sont suspendus de plein droit et pour une durée maximale de 4 années à partir de la décision ministérielle qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement conformément à l'article 48 jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 52.

La Chambre des Métiers approuve cette suspension, alors que le remembrement ministériel laisse présupposer, de par sa nature, un conflit entre plusieurs propriétaires en ce qui concerne la réattribution des différentes parcelles. C'est ainsi qu'une telle procédure risque de prendre nettement plus de temps que celle d'un remembrement à l'amiable.

#### Introduction d'un article 9octies

L'article 9octies introduit une série de dispositions particulières pour les personnes publiques, les promoteurs publics et les sociétés de développement. Elles ne se verront pas concernées par le reclassement si au jour où s'opère le déclassement elles sont soit propriétaires, emphytéotes ou superficières des fonds concernés.

#### Introduction d'un article 9nonies

Cet article prévoit un moratoire entre le moment de l'écoulement des délais de viabilisation et de construction de logements et le reclassement du PAG, respectivement la levée de la servitude. Le moratoire permet, dès l'écoulement des délais de constater si les travaux ont effectivement été entamés ou non et de vérifier la légalité de ce constat moyennant notamment une enquête menée auprès du propriétaire, avant de procéder définitivement à une éventuelle sanction.

La Chambre des Métiers accueille favorablement ce moratoire, alors que la solution alternative consistant à prévoir un reclassement de plein droit serait susceptible de générer une forte insécurité juridique.

*Ad article 4 (insérant l'article 18bis)*

L'article 4 introduit une procédure accélérée en matière de plans d'aménagement général, à l'instar de celle en matière de plans d'aménagement particulier.

Les raisons invoquées par les auteurs du projet sont doubles.

« *Premièrement, il s'avère régulièrement en pratique qu'un plan d'aménagement général peut contenir une série d'erreurs ou incohérences de moindre envergure une fois qu'il est entré en vigueur et qu'il commence à être exécuté.*

« *Deuxièmement, dans le cadre de la désignation de la CTVL, il peut s'avérer que l'un ou l'autre délai fixé pour la viabilisation des fonds concernés ne soit pas adapté à la spécificité du site, respectivement à la situation individuelle du ou des propriétaires.* »

La Chambre des Métiers constate avec satisfaction que la procédure accélérée a effectivement été allégée par rapport à la procédure classique.

Il sera dorénavant possible de modifier un plan d'aménagement général sans devoir, au préalable, passer par la saisine de la commission d'aménagement appelée à donner son avis.

Ensuite, la procédure accélérée ne prévoit pas de soumettre le projet de modification ponctuelle à la délibération du conseil communal tel que prévu par l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en vue de l'obtention du « feu vert » pour entamer l'enquête publique.

Enfin le ministre dispose d'un délai de 2 mois pour approuver la modification ponctuelle par rapport à un délai de 3 mois dans la procédure classique.

Si la Chambre des Métiers approuve les mesures de simplification précitées, elle regrette que la procédure de modification ponctuelle comprenne toujours des lourdeurs administratives à commencer par les pièces à présenter : 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.

Par ailleurs, elle se pose la question si, sur la toile de fond de la convention d'Aarhus, une enquête publique soit indispensable dans le cadre d'une modification ponctuelle, et par définition donc mineure, du PAG.

*Amendement 2*

*Ad article 5 (modifiant l'article 35)*

Le présent projet se propose de préciser que le projet d'exécution d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des fonds concernés.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette modification qui introduit plus de flexibilité dans la loi en permettant que le PAP puisse être exécuté en plusieurs phases. En effet, la mesure proposée tient compte des difficultés rencontrées en pratique comme par exemple un parcellaire d'un PAP se caractérisant par des rapports de propriété défavorables s'opposant à une viabilisation intégrale du plan. Par ailleurs une exécution d'un PAP en plusieurs phases s'impose en cas de recours au remembrement ministériel, tel qu'il est proposé aux articles 44 et suivants. Enfin, la présente modification ne fait qu'entériner un usage auquel nombre de porteurs de projets ont d'ores déjà recours.

*Amendement 3*

*Ad article 6 (modifiant l'article 37)*

Le présent article prévoit un mécanisme selon lequel l'entrée en vigueur du PAG modifié, suite au reclassement prévu par l'article 9ter et 9quater, entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver cette modification ayant pour objet d'éviter que le porteur d'un projet puisse bénéficier d'un droit acquis dont la validité ira au-delà de la durée de constructibilité conférée par la servitude de viabilisation, respectivement de construction de logements.

*Amendement 4*

*Ad article 7 (modifiant le titre 6)*

Concernant les modifications à apporter au remembrement urbain, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux réserves foncières et à l'obligation de construire la Chambre des Métiers se

permet de renvoyer à son avis du 5 octobre 2017 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.<sup>2</sup>

*Amendement 5*

*Ad article 8 (insérant les articles 108quinquies et 108sexies)*

Les articles 108quinquies et 108sexies se référant au délai de l'applicabilité des dispositions des articles 9bis et 29bis ne soulèvent pas d'observations de la Chambre des Métiers.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 8 mars 2021

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

---

<sup>2</sup> Document parlementaire 7139<sup>2</sup>

7139/04

**N° 7139<sup>4</sup>****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 DU SYNDICAT DES VILLES  
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(25.1.2021)

**I. REMARQUES GENERALES**

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie madame la ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 4 novembre 2020, les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ainsi que les deux projets de règlements grand-ducaux visant à mettre en œuvre les futures nouvelles dispositions.

Le SYVICOL a déjà avisé le projet de loi n°7139 en date du 15 novembre 2017. Force est de constater que le projet de loi tel qu'amendé n'a plus grand-chose à voir avec sa première version.

Tout d'abord, le contrat d'aménagement ou « Baulandvertrag » est remplacé par une servitude administrative ce qui permet d'éviter les écueils juridiques inhérents à la nature contractuelle du contrat d'aménagement. En effet, contrairement aux obligations du contrat d'aménagement ayant un caractère personnel, la servitude, démembrement du droit de propriété, forme un droit réel et accessoire attaché aux fonds. Le SYVICOL avait d'ailleurs proposé dans son avis l'introduction d'une servitude d'urbanisme légale, ce que prévoient désormais les amendements gouvernementaux.

Ces derniers viennent également combler une autre faiblesse du projet de loi concernant la portée de l'obligation, qui se limitait à une obligation de viabilisation des terrains. Cette obligation est désormais complétée par une obligation de construction sur les terrains viabilisés, ce que le SYVICOL approuve.

Finalement, le champ d'application du projet de loi est élargi pour appréhender les terrains nouvellement classés comme constructibles mais également ceux terrains déjà viabilisés dans le tissu urbain existant, mais vierges de toute construction, autrement dit les « Baulücken » ou dents creuses.

Néanmoins, si les servitudes « créneau temporaire de viabilisation » et « créneau temporaire de construction de logements » envisagées remédient aux lacunes du projet de loi citées ci-dessus, elles soulèvent d'autres problèmes, comme on le verra ci-après.

Enfin, il faut saluer la volonté des auteurs d'introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une procédure allégée de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, bien que le résultat ne soit pas à la hauteur des attentes du SYVICOL.

Les amendements gouvernementaux introduisent quatre nouveaux articles au projet de loi, de sorte que celui-ci compte désormais huit articles. Dans un souci de clarté, le SYVICOL analysera ces amendements en se référant à la numérotation du texte coordonné du projet de loi n°7139. Il analysera les deux projets de règlements grand-ducaux à la suite des articles afférents de la loi.

\*

## II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Les auteurs entendent tout d'abord modifier le contenu de l'étude préparatoire en érigeant le **concept de mise en œuvre** en une composante autonome de celle-ci. Le 'nouveau' concept de mise en œuvre doit permettre à la commune de définir quels terrains devront faire l'objet des futures servitudes de viabilisation et de construction de logements. Dans la mesure où le concept de mise en œuvre est également un des éléments obligatoires du schéma directeur, ayant le même objet que la modification projetée, le SYVICOL demande à voir **préciser le champ d'application** du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire et **adapter sa terminologie** à celle définie dans la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain.
- De même, le SYVICOL craint que l'**enquête auprès des propriétaires** concernés que les autorités communales devront mener afin de déceler leur disposition à urbaniser leurs fonds en vue de la fixation des délais de viabilisation et de construction de logements ne s'avère **complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré**. En effet, l'avis des propriétaires ne vaut qu'à titre indicatif et ne constitue qu'un des éléments à prendre en compte dans la prise de décision finale des autorités communales.
- Si les amendements au projet de loi soumis au SYVICOL viennent combler les trois principales faiblesses du projet de loi initial, les nouvelles **servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements**, respectivement les effets que les auteurs du projet de loi attachent à celles-ci, ne résistent pas à une analyse juridique approfondie.
- Les nouveaux articles *9bis* à *9nonies* confèrent ainsi aux autorités communales la compétence de créer dans le plan d'aménagement général deux nouvelles zones superposées limitant le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps à savoir les zones de servitudes « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL). Le SYVICOL estime qu'il serait utile de compléter l'article *9bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, par une référence aux **objectifs d'intérêt général** qui doivent guider les autorités communales lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement général et de fixer les  **fins, les conditions et les modalités** suivant lesquelles les servitudes s'exerceront dans la loi.
- Le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' » sur laquelle les communes doivent faire figurer la **date butoir du délai de viabilisation ou de construction de logements**. Le SYVICOL observe que les communes seront dans l'**impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation** compte-tenu à la fois du point de départ de ce délai qui est fixé au jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général et d'éventuelles causes de suspension.
- Sur le fond, le SYVICOL constate que les nouvelles servitudes se heurtent à plusieurs obstacles. Ainsi, les fonds grevés par une zone superposée « contrainte temporaire de viabilisation » bénéficient d'un certain **classement dans le PAG**, qui n'est ni provisoire, ni suspendu à un certain délai, seule la servitude l'est. Or, le fait de rendre inconstructible un terrain qui était auparavant classé dans une zone constructible oblige l'auteur de la servitude *non aedificandi* à **indemniser le propriétaire lésé**. Une action est ainsi ouverte au propriétaire pour le préjudice subi sur base de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. C'est également le cas du reclassement opéré par la servitude « contrainte temporaire de construction de logements », qui n'est pas autrement précisé par le texte.
- Pour le SYVICOL, il s'agit de la principale pierre d'achoppement du projet de loi : non seulement, **le but recherché, à savoir la viabilisation de terrains, respectivement la construction de logements risque de ne pas être atteint** – les terrains étant reclassés pour une période de six années dans une zone non constructible – mais en plus l'administration communale risque de devoir indemniser le propriétaire concerné qui n'a pas viabilisé ou construit son terrain. Cet effet est d'autant plus indésirable que la commune ne dispose pas d'une marge de manœuvre : contrairement aux servitudes classiques dont l'appréciation de l'opportunité appartient aux autorités communales, les **servitudes CTVL sont imposées par la loi du seul fait du reclassement** favorable par le plan d'aménagement général.
- Deuxièmement, le SYVICOL s'interroge sur les effets attachés par les auteurs du projet de loi à ces servitudes. Il est d'avis qu'elles prennent effet dès l'entrée en vigueur du plan d'aménagement



général et jusqu'à l'écoulement du délai de viabilisation respectivement de construction de logements. La servitude est donc déjà **éteinte au moment du constat effectué par le bourgmestre** que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative. Dès lors, la sanction de l'absence de viabilisation ou de construction du terrain doit **résulter de la loi** et non de la servitude. D'autre part, le texte n'envisage pas l'hypothèse où le propriétaire entame de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction pour faire échec à un éventuel reclassement, mais sans intention de les achever, de sorte qu'il serait opportun de prévoir un **délai d'achèvement des travaux**.

- L'article 9quinquies instaure une **procédure sui generis** en ce qui concerne le constat que les travaux de viabilisation ou de réalisation de logements n'ont pas été entamés de manière significative. Ainsi, le texte prévoit que le bourgmestre constate le jour de l'écoulement du délai que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative et qu'il en informe dans les quinze jours par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre et les propriétaires concernés. Ces derniers ont la possibilité de présenter des observations au ministre qui statue sur ces réclamations et approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre, puis notifie la décision ministérielle endéans un délai de quinze jours au bourgmestre – mais pas aux propriétaires concernés. Le SYVICOL donne à considérer qu'un **reclassement ne saurait intervenir de plein droit sans une décision de l'administration contre laquelle un recours peut être intenté devant les juridictions administratives**. Le constat à dresser par le bourgmestre ne constitue qu'un acte préparatoire à la décision de reclassement, qui relève de la compétence des autorités communales conformément à la loi et à la règle du parallélisme des formes.
- Pour toutes ces raisons, les servitudes telles qu'envisagées par les auteurs du projet de loi **ne sauraient recevoir l'aval du SYVICOL**. Le raisonnement à leur base pourrait néanmoins être utilisé pour dégager une autre piste, consistant à déplacer l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements au niveau du classement du terrain dans le PAG, en l'érigeant en une condition de ce classement. Ainsi, le **classement favorable dans une zone constructible ne serait que provisoire** (par exemple via une levée provisoire de la servitude *non aedificandi*), **conférant au propriétaire du terrain un droit de construire pour une période limitée définie par le PAG**. Le non-usage de ce droit dans le délai imparti entraînerait sa déchéance et le classement provisoire prendrait automatiquement fin, le fonds retrouvant son classement initial sans changement de statut et donc sans indemnité. Le propriétaire perdrait ainsi la chance de valoriser son terrain qui lui avait été offerte pour une durée limitée, cette perte résultant de sa propre inaction. Au contraire, s'il a fait preuve de célérité et qu'il a fait usage de son droit de construire, le classement provisoire deviendrait définitif à l'achèvement de la construction.
- Le SYVICOL salue la volonté des auteurs du projet de loi de légiférer pour introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une **procédure allégée de modification ponctuelle du plan d'aménagement général**. Néanmoins, il regrette que l'ouverture d'une telle procédure soit **strictement verrouillée** par la nouvelle **définition du caractère « ponctuel »**, par référence à l'interprétation jurisprudentielle de l'étendue du pouvoir de tutelle spéciale d'approbation du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'approbation du PAG. A contrario, le texte exclu d'office certains cas d'ouverture de la procédure de modification ponctuelle sans que cela ne soit justifié.
- Le SYVICOL propose de reprendre et d'adapter la **définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier** figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, de sorte que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement général sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement général initial ».
- De même, il ne peut marquer son accord avec la procédure 'allégée' prévue au futur article 18bis, qui témoigne d'une **lourdeur administrative** rendant la procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement général dénuée d'intérêt. Le SYVICOL fait observer que l'envergure de la procédure de modification ponctuelle est **à mettre en rapport avec sa portée** : la commune ne peut avoir recours à cette procédure que **de manière exceptionnelle pour des changements mineurs**, la règle étant celle d'une modification du plan d'aménagement général selon la procédure prévue pour l'adoption du plan d'aménagement général.
- Dès lors, le SYVICOL est d'avis qu'il n'est **pas nécessaire d'élaborer une étude préparatoire**, de sorte que le collège des bourgmestre et échevins peut immédiatement lancer la procédure d'enquête publique. Le SYVICOL s'oppose également au pouvoir de contrôle supplémentaire instauré au profit de l'autorité de tutelle, qui heurte le **principe de l'autonomie communale** garanti par la

Charte européenne de l'autonomie locale et par l'article 107 de la Constitution. Il plaide pour une **tutelle d'approbation** classique portant sur le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18*bis*, paragraphe 5.

- Le SYVICOL demande à voir **rétablir à l'article 11, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 le délai de quatre mois** endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis sur le projet de plan d'aménagement général.
- En ce qui concerne le nouveau Titre 6 relatif aux « mesures d'exécution des plans d'aménagement », le SYVICOL renvoie à son avis du 13 novembre 2017 qui conserve toute sa pertinence. Il insiste cependant sur le **maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique** à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens. Etant donné que la loi prévoit que la commune entame la procédure d'expropriation à son propre profit sur base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations, l'utilité publique à la base de la procédure d'expropriation pourra être aisément vérifiée par les juges. De plus, il arrive très souvent que dans le cadre des discussions entre le pouvoir expropriant et le propriétaire, un terrain d'entente soit trouvé rendant la procédure d'expropriation superflue.
- Les nouveaux articles 108*quinquies* et 108*sexies* introduisant des **dispositions transitoires pour les projets d'aménagements généraux et les PAP NQ** soulèvent également des difficultés. Si le projet de loi prévoit que l'article 9*bis* ne s'applique pas aux communes qui n'ont pas encore refondu leur PAG conformément à la loi du 19 juillet 2004, respectivement à celles dont la refonte du PAG est en cours de procédure, **d'autres articles devraient également être visés** notamment l'article 1<sup>er</sup> (concept de mise en œuvre) et les articles 9*ter* à 9*nonies*. En ce qui concerne l'article 108*sexies*, le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier leurs intentions alors que cet article est en contradiction avec l'article 10, point 3, du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement instaurant un article 108*quinquies*.

\*

### III. REMARQUES AMENDEMENT PAR AMENDEMENT

*Amendement 1 – articles 1 à 4 nouveaux du projet de loi*

*Article 1<sup>er</sup> nouveau*

Cet article a pour objet de modifier l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en introduisant, au niveau de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général (ci-après PAG), un concept de mise en œuvre.

Ce concept de mise en œuvre est plus précisément défini par le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire, qui crée une nouvelle section 3 intitulée « concept de mise en œuvre ».

Du point de vue de la forme, le SYVICOL se demande si, à la suite de l'ajout d'une nouvelle section 3, une nouvelle numérotation du groupement suivant ne serait pas nécessaire, de telle sorte que l'actuelle « section 3 – schéma directeur. » deviendrait la section 4 du chapitre 2. Les schémas directeurs étant le dernier élément composant l'étude préparatoire selon les termes de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, il n'est certainement pas dans l'intention des auteurs de les supprimer dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

Sur le fond, le SYVICOL observe que le concept de mise en œuvre est, selon l'article 8, point 5, du règlement grand-ducal précité, un des éléments obligatoires du schéma directeur, à côté du concept de développement urbain, du concept de mobilité et d'infrastructures techniques, et du concept paysager et écologique. Rappelons que le schéma directeur a pour vocation de fixer les options de développement des fonds couvrant les différentes zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier 'nouveau quartier' (articles 6 et 7 du règlement grand-ducal précité). Les schémas directeurs sont ainsi le pendant opérationnel du concept de développement, qu'ils précisent et complètent.

Le guide d'application de l'étude préparatoire du projet d'aménagement général, publié en 2018 par le ministère de l'Intérieur, présente le concept de mise en œuvre comme suit :

*Concept de mise en oeuvre*

1. Programme de réalisation du projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Préciser les démarches administratives à effectuer pendant la réalisation du projet, et renseignement sur les autorisations individuelles requises.</li> <li>▶ Renseigner également sur les principales étapes de réalisation du projet (p.ex. dépollution du sol, renaturation d'un cours d'eau, réalisation d'un nouveau collecteur des eaux usées, réalisation de la voirie, ...).</li> <li>▶ Renseigner sur les études environnementales qui nécessitent d'être effectuées.</li> </ul>
2. Analyse de la faisabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Décrire les principales contraintes et mesures à prévoir en vue de la réalisation du projet (p.ex. nombre important de propriétaires, zone inondable, contraintes géologiques, pollution du sol, protection des ressources en eaux souterraines).</li> </ul>
3. Phasage de développement	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Illustrer et argumenter brièvement le phasage.</li> <li>▶ Renseigner sur les mesures urbanistiques à effectuer en amont et/ou à l'extérieur de la délimitation du PAP qui s'avèrent indispensables pour la réalisation du projet (p.ex. mesures destinées à assurer la permanence de la fonctionnalité écologique (mesures dites CEF), augmentation des capacités des réseaux d'assainissement, dépollution du sol, déplacement d'une ligne à haute tension).</li> </ul>

Le concept de mise en œuvre, tel que figurant à l'article 8, point 5, du règlement grand-ducal précité, détermine donc bien le phasage de développement des zones destinées à être urbanisées et soumises à l'élaboration d'un PAP 'nouveau quartier', tout comme la modification projetée par le nouvel article 6 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Or, si les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont choisi de supprimer le point 6 de l'article 4 relatif aux éléments constitutifs du concept de développement, et plus précisément au phasage de développement urbain dans le cadre du concept de développement urbain, ils ont laissé subsister l'article 8, point 5, du règlement grand-ducal précité. S'agit-il d'un oubli ?

D'autre part, puisque le concept de mise en œuvre « détermine le phasage de développement pour les fonds destinés à être urbanisés », le SYVICOL s'interroge quant à l'intention des auteurs de l'ériger en une composante autonome de l'étude préparatoire, au lieu de définir et de préciser le contenu du concept de mise en œuvre selon les nouveaux articles 6 à 8 du projet de règlement grand-ducal précité.

En ce qui concerne la définition du concept de mise en œuvre retenue par l'article 6 du projet de règlement grand-ducal, le SYVICOL note qu'il s'applique aux « fonds destinés à être urbanisés ». Cette terminologie n'est employée qu'à l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune relatif à la zone d'urbanisation prioritaire, alors que l'article 2 du même règlement ne distingue que les deux catégories de base que sont les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (parmi lesquelles les zones d'habitation – article 8 – et les zones mixtes – article 9) et les zones destinées à rester libres.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le champ d'application du texte vise à la fois les fonds classés dans une zone non dédiée prioritairement à l'habitation, mais dont le reclassement dans une zone destinée à être urbanisée dédiée principalement à l'habitation est envisagé, ainsi que les fonds qui sont situés dans une zone urbanisée dédiée principalement à l'habitation, mais qui sont restés vierges de toute construction. Le SYVICOL propose, pour éviter toute confusion quant aux fonds ou aux zones concernés, de préciser et d'adapter la terminologie en conséquence. Il recommande par ailleurs d'employer une terminologie uniformisée et de se référer à des concepts clairement définis par la loi et ses règlements, plutôt que des formulations du type « zone destinée à être urbanisée dédiée

prioritairement à l'habitation » ou « zone dédiée prioritairement à l'habitation » ou encore « zones destinées prioritairement à l'habitation »<sup>1</sup>.

La même remarque vaut pour les fonds visés à l'article 6, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal, à savoir les « zones d'habitations et les zones mixtes concernées ». S'il s'agit des zones concernées par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ou une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements, il serait bon de le préciser.

Le SYVICOL souhaite également faire quelques observations par rapport aux articles 7 et 8 du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire.

L'article 7 prévoit ainsi que dans le cadre de l'élaboration du concept de mise en œuvre, les autorités communales devront « procéder à une enquête menée auprès des propriétaires concernés afin de déceler dans la mesure du possible leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette démarche doit, selon les auteurs du projet de loi, porter davantage l'attention des autorités communales sur la réalité foncière de la commune en tenant compte des intentions des propriétaires afin de personnaliser les délais de viabilisation respectivement de construction des terrains concernés, en vue de faciliter l'exécution ultérieure des PAP.

Si le SYVICOL est d'avis que ces principes doivent de toute évidence guider les autorités communales dans la préparation de leur PAG, il craint néanmoins que cette opération ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré.

En effet, le texte impose aux autorités communales de « procéder à une enquête auprès des propriétaires concernés ». Selon les auteurs, cette procédure n'est pas encadrée de manière rigide et exhaustive par la loi afin de laisser aux autorités communales une certaine marge de manœuvre dans la conduite de cette opération. Néanmoins, le terme « enquête » peut être facilement assimilé à la procédure d'enquête publique, ce qui ne correspond pas à la volonté des auteurs du texte. De même, le SYVICOL observe que l'identification et la prise de contact avec les différents propriétaires ou leurs ayants-droits risque de s'avérer particulièrement fastidieuse pour les communes. Il importe dès lors de souligner le fait qu'il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat, ce d'autant plus que d'après l'article 8 relatif au contenu du concept de mise en œuvre, les résultats de l'enquête font partie intégrante dudit concept.

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger cet article comme suit : « En vue de cadrer utilement le phasage de développement des fonds destinés à être urbanisés visés à l'article 6, la commune contacte, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés afin qu'ils lui fassent connaître leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette formulation laisse le choix aux autorités communales du moyen de contacter ces propriétaires, tout en soulignant le fait qu'« à l'impossible nul n'est tenu ».

Il ressort par ailleurs clairement du texte que l'avis des propriétaires qui répondront à la commune ne peut être contraignant et ne vaut qu'à titre indicatif. En effet, celui-ci ne constitue qu'un élément dans la prise de décision finale des autorités communales conformément aux articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, point 2, alinéa 3. D'après ces articles, le délai « tient compte 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 de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné. »

Il convient également de préciser qu'en droit administratif, l'étude préparatoire constitue un acte préparatoire à un acte administratif à caractère réglementaire<sup>2</sup> qui échappe dès lors au champ d'application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. C'est donc dans le cadre de l'examen d'un éventuel recours contre

1 A noter dans ce contexte que le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes parle lui de « zones dédiées prioritairement au logement » qui, selon le commentaire de l'article 12, point 2, du projet de loi désigne les zones d'habitation et les zones mixtes telles que définies par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune

2 Pasicrisie administrative 2020, n° 36 et suivants : « Une jurisprudence constante décide que les projets d'aménagement constituent des actes réglementaires dans la mesure où ils ont pour objet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement et le régime des constructions à élever. »

la délibération du conseil communal portant adoption du PAG que le juge administratif sera amené à apprécier l'existence et la légalité des motifs à la base de l'acte attaqué, devant avoir existé au moment où ils ont été pris<sup>3</sup>. La motivation de la décision finale des autorités communales concernant le délai de viabilisation respectivement de construction devra donc ressortir à suffisance du dossier administratif de l'étude préparatoire.

D'autre part, si, comme le notent les auteurs du projet de loi, une augmentation annuelle de quelque 6% du prix du foncier constructible incite les propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation différée en fonction des fluctuations du marché immobilier, ces derniers auront tout intérêt à exploiter au maximum la fenêtre de 12 années respectivement de 4 années qui leur est ouverte, ainsi qu'à voir retarder au maximum le risque de s'exposer à un éventuel reclassement. Il faut néanmoins espérer que tel ne sera pas le cas en pratique, et que les propriétaires collaboreront avec les autorités communales en vue de mobiliser leur bien.

Enfin, en ce qui concerne le contenu de l'article 8, le SYVICOL préconise de remplacer la notion d'« illustration » par celle de « plan », plus adaptée au langage architectural.

#### *Article 2 nouveau*

Cet article introduit une modification de l'article 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, afin de permettre au collège des bourgmestre et échevins de lancer une modification ponctuelle du plan d'aménagement général, dont la procédure décrite au futur article 18bis de la loi précitée sera plus amplement analysée lors de l'examen de l'article 4 du projet de loi.

Sur le principe, le SYVICOL est largement favorable à une telle disposition qui répond à une demande des communes en matière de simplification administrative qu'il a récemment eu l'occasion de rappeler<sup>4</sup>. En effet, la procédure d'adoption du PAG, qui s'applique quelle que soit la modification envisagée, est extrêmement lourde et coûteuse en temps et en ressources.

Tandis que d'autres instruments de l'aménagement du territoire, étatiques<sup>5</sup> et communaux<sup>6</sup>, peuvent faire l'objet d'une procédure de modification ponctuelle, seul le PAG échappe encore à cette possibilité. Le SYVICOL constate que les cas d'ouverture de la procédure de modification ponctuelle sont strictement encadrés par les alinéas 2 et 3 du texte, qui définissent les modifications qualifiées de « ponctuelles », respectivement celles qui ne sont pas à considérer comme telles.

Selon le dictionnaire de l'Académie française, l'adjectif ponctuel se définit comme « limité à un ou à quelques points, éléments ou objectifs précis », à l'inverse donc de ce qui est global.

La modification « ponctuelle », donc, semble pourtant difficile à appréhender si on considère qu'elle fait l'objet d'une définition qui n'est jamais la même selon les instruments précités, sauf pour les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol. Le présent projet de loi n'y fait pas exception, et il innove en ce qu'il définit la modification ponctuelle du PAG comme celle qui a « pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Comme l'indiquent les auteurs au commentaire des articles, cette définition est inspirée d'un arrêt de la Cour administrative du 9 octobre 2014, n°33257 du rôle, qui a circonscrit l'étendue du pouvoir de tutelle spéciale d'approbation dont dispose le ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'approbation du PAG. La Cour avait ainsi retenu que « le ministre est appelé à résorber la réclamation portée devant lui (...) en tenant compte de la logique intrinsèque du plan, de la différenciation des

3 Cour adm. 23 février 2006, n° 20173C du rôle : « les actes administratifs à caractère réglementaire doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité. Ces motifs doivent être retraçables, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi. »

4 Voir l'avis du SYVICOL au sujet du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes

5 L'article 7 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire prévoit une procédure de modification ponctuelle du programme directeur d'aménagement du territoire ; Les articles 13 et 19 de la même loi prévoient une modification ponctuelle des plans directeurs sectoriels, respectivement des plans d'occupation du sol

6 L'article 26, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit une procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement particulier

optiques urbanistiques épousées par la commune, de la systématique des options opérées et de la cohérence surtout du système global instauré ».

Cet arrêt a partant été rendu dans une affaire où les juges ont cadré le pouvoir de réformation du ministre en matière d'approbation de PAG, n'ayant donc rien à voir avec la notion de « ponctuel ». Il est intéressant de noter que le même ministre, appelé à vérifier la conformité du projet de modification ponctuelle du PAG aux dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et à ses règlements d'exécution dans le cadre de la procédure qui s'en suit, serait donc lui-même amené à apprécier si le projet élaboré par le collège des bourgmestre et échevins présente un caractère ponctuel en interprétant son propre pouvoir d'appréciation.

Pour le SYVICOL, il importe avant tout d'éviter que les responsables communaux ne mettent en route une procédure de modification ponctuelle du PAG, qui n'aboutira pas au motif que ladite modification ne peut pas être considérée comme ponctuelle et partant ne serait pas conforme à l'article 8 sous examen.

Il est dès lors fondamental que cette définition respecte l'exigence de précision liée à la nécessité de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique. Le collège des bourgmestre et échevins doit être en mesure de vérifier si la modification ponctuelle envisagée est conforme à la lettre de l'article 8, sans avoir à se livrer à une interprétation du texte, ce d'autant plus que la procédure de modification ponctuelle elle-même n'est pas exempte de critique comme on le verra ci-après.

De plus, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont choisi l'expression « sur un ou plusieurs fonds précis » plutôt que « sur un ou plusieurs points précis ». Le PAG est, selon les termes de l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, « un ensemble de prescription 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 ». Le PAG fait donc essentiellement référence à des zones recouvrant tous les immeubles par nature (fonds de terre ou bâtiments) situés dans celles-ci. Les auteurs ont-ils voulu par ce biais limiter la possibilité d'une modification ponctuelle à la seule partie graphique du PAG ?

Il s'y ajoute que selon le commentaire des articles, « lors de l'appréciation du caractère ponctuel de la modification projetée il y a également lieu de considérer l'envergure du projet de modification par rapport à l'envergure de la localité censée l'accueillir. Il y a à cet égard lieu de veiller à prendre en considération l'envergure des travaux de viabilisation à réaliser notamment ». A quelle disposition se rapporte cette argumentation ?

Par ailleurs, l'article 8, alinéa 4, vise trois situations différentes qui ne sont « pas considérées comme des modifications ponctuelles ». Puisqu'il s'agit d'exclure certains cas de figure sans rapport avec la définition du terme « ponctuel », le SYVICOL suggère de commencer la phrase comme suit : « Une modification ponctuelle ne peut pas concerner (...) ».

Ainsi, sont tout d'abord exclues les modifications qui ont pour objet de délimiter la zone verte.

Le SYVICOL s'oppose à cette exclusion d'office, qui serait motivée selon les auteurs par le fait que l'intervention de l'autorité de tutelle spéciale en matière d'environnement et de protection de la nature et des ressources naturelles n'est pas prévue dans la nouvelle procédure allégée de modification d'un PAG. Le SYVICOL tient à relever que la compétence du ministre ayant l'environnement dans ses attributions se place dans le cadre de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il s'agit d'une compétence concurrente relevant de la tutelle étatique qui pourrait tout à fait s'exercer parallèlement à celle du ministre de l'intérieur dans le cadre de la nouvelle procédure prévue à l'article 18*bis* de la loi, comme cela est d'ailleurs le cas dans la procédure classique. Il s'entend bien évidemment que la modification qui a pour objet de délimiter la zone verte devra pouvoir être qualifiée de ponctuelle au sens de l'alinéa 3 de cet article.

Deuxièmement, ne sont pas considérées comme ponctuelles les modifications « qui ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol ». Le terme « substantiellement » est problématique, dans la mesure où il n'a pas de portée normative certaine et est sujet à interprétation.

Est substantiel, ce qui est « essentiel, par opposition à secondaire, accessoire »<sup>7</sup>. Dès lors, qu'est-ce qui est substantiel et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Etant donné que par définition, toute modification du

<sup>7</sup> Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Edition 2005

PAG affecte le mode et le degré d'utilisation du sol, le SYVICOL est d'avis que cette hypothèse est déjà couverte par l'alinéa 1<sup>er</sup> dans la mesure où selon cette définition, une modification qui serait « substantielle » ne peut, d'office, pas être qualifiée de ponctuelle.

La dernière hypothèse visée est celle où les modifications « sont susceptibles de contrevenir aux objectifs énoncés à l'article 2 et à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. » Il y a lieu de corriger une erreur matérielle dans la mesure où ce sont les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi modifiée du 17 avril 2018 qui sont visés.

Sur le fond, cette précision surprend dans la mesure où par sa nature même, aucun PAG ne saurait être contraire à un plan directeur sectoriel (ci-après PDS) ou à un plan d'occupation du sol (ci-après POS) déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, ces derniers s'imposant dans la hiérarchie des normes aux règlements communaux, peu importe qu'il fasse l'objet d'une modification ponctuelle ou non. Cette obligation générale de conformité des PAG aux instruments de la politique d'aménagement du territoire résulte notamment de l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 19 juillet 2004, de l'article 18 de cette même loi ainsi que des articles 20 et 21 de la loi modifiée du 17 avril 2018. Il faut néanmoins rappeler que le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT) constitue, parmi les instruments visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 17 avril 2018, un cas à part puisque, selon l'analyse du gouvernement, le PDAT n'est pas contraignant de sorte qu'il n'y a pas d'obligation de conformité et de compatibilité du PAG aux orientations du PDAT.

Dès lors et de la même manière qu'un projet de modification du PAG ne peut être contraire à un PDS ou à un POS, un projet de modification ponctuelle du PAG ne saurait *a fortiori* y « contrevenir ».

A l'inverse, le SYVICOL soulève la question des PAG qui devront être adaptés après l'entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels, qui est imminente. Ces adaptations pourront-elles faire l'objet de la nouvelle procédure de modification ponctuelle ?

A ce sujet, il convient de rappeler feu l'article 18*bis* introduit par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, modifié par la loi Omnibus du 3 mars 2017 et supprimé dans la foulée par la loi du 17 avril 2018 précitée, qui prévoyait déjà une procédure d'adoption allégée pour les PAG afin de les mettre en concordance avec les plans directeurs sectoriels.

Cette problématique de l'alignement obligatoire des plans d'aménagement général des communes aux PDS et aux POS découlant des articles 20, paragraphe 2, et 21, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 et de la modification de plein droit des parties concernées des PAG ou PAP, qui avait bien été relevée par le Conseil d'Etat dans ses avis<sup>8</sup> par rapport au projet de loi concernant l'aménagement du territoire, suscite d'ailleurs de nombreuses interrogations de la part du SYVICOL, eu égard également à l'obligation du collège des bourgmestre et échevins de produire une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général de la commune. Il est d'avis qu'au moins en ce qui concerne les prescriptions visées à l'article 20, paragraphe 3, de la précitée loi qui devront faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG, la procédure de modification ponctuelle devrait pouvoir être applicable, dans la mesure où il s'agit de transcrire tel quel dans les PAG des dispositions imposées par la loi et les PDS.

Dès lors et s'il salue le principe de l'introduction d'une procédure de modification ponctuelle du PAG dans la loi modifiée du 19 juillet 2004, le SYVICOL ne peut marquer son accord avec le texte actuel de l'article 8 du projet de loi, pour les motifs énoncés ci-dessus. Il ne peut que s'étonner de l'extrême précaution avec laquelle les auteurs ont strictement encadré la possibilité pour les autorités communales de recourir à une procédure de modification ponctuelle du PAG s'il s'agit uniquement de corriger des « erreurs ou incohérences de moindre envergure » respectivement d'adapter un délai de viabilisation ou de construction de logements, ce qui est à mettre en parallèle avec le projet de loi n°7648<sup>9</sup> qui prévoit la possibilité pour un PAP de déroger au PAG.

Le SYVICOL propose de reprendre la définition de la modification ponctuelle d'un PAP figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, c'est-à-dire que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménage-

8 Conseil d'Etat, avis n° 50.683 du 18 novembre 2014 ; Conseil d'Etat, avis n°51.935 du 13 juin 2017

9 Article 10, paragraphe 8, du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes

ment particulier initial ». La procédure de modification ponctuelle d'un PAP a été créée par la loi Omnibus du 3 mars 2017 et à la connaissance du SYVICOL, n'a pas donné lieu à un contentieux sur l'interprétation de la définition précitée. Cette définition, adaptée à la modification ponctuelle du PAG à l'article 8, lui paraît d'autant plus appropriée que la procédure de modification ponctuelle du PAG telle que prévue à l'article 4 du projet de loi sous examen présente des garanties suffisantes préservant les droits des propriétaires et des autres personnes intéressées.

### *Article 3 nouveau*

Cet article a pour objet de modifier l'article 9 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 pour y ajouter les articles *9bis* à *9nonies*, qui sont relatifs aux nouvelles servitudes administratives de viabilisation et de construction de logements et qui remplacent le contrat d'aménagement.

### *Article 9bis*

Cet article crée la base légale conférant aux autorités communales la compétence de créer de nouvelles servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements limitant le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps, et de définir les zones de servitudes superposées « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL) en résultant dans le PAG.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article prévoit ainsi que « le plan d'aménagement général 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. »

A titre liminaire, il convient de confronter la modification de la loi projetée à la Constitution<sup>10</sup> ainsi qu'au premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950<sup>11</sup>.

Ce texte consacre ainsi le droit à un Etat de réglementer la propriété et d'en restreindre l'usage dans l'intérêt général. De même, conformément à l'article 107 de la Constitution, le pouvoir central peut charger les autorités communales de la mission de réglementer, en vertu de leur pouvoir réglementaire propre, certaines matières d'intérêt communal, dans les limites qu'elle détermine. C'est précisément ce que le législateur a fait par le biais de la loi du 19 juillet 2004, en permettant aux autorités communales de définir elles-mêmes, par voie réglementaire, un ensemble de règles, servitudes et limitations administratives apportées au mode d'utilisation des sols via le PAG, poursuivant comme finalité l'intérêt général.

Comme l'indique les auteurs du projet de loi, le nouvel article *9bis* introduit dans cette loi un nouveau type de servitude, dite servitude *faciendo*, qui comporte à charge du propriétaire une obligation de faire. Ce faisant, les servitudes CTV et CTL affectent l'un des trois attributs du droit de propriété, l'usus, qui est le droit du propriétaire de se servir de la chose et *a contrario* celui de ne pas s'en servir. Cependant, lesdites servitudes ne privent pas le propriétaire de son bien, mais au contraire elles l'incitent à faire usage de celui-ci et à le mettre en valeur, pendant une période déterminée, ce dernier devant par ailleurs se conformer aux prescriptions applicables sur ce fonds dans la réalisation du projet immobilier.

De même, de l'avis du SYVICOL, elles sont conciliables avec l'équilibre à respecter entre l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, dans la mesure où elles sont motivées par le souci d'atteindre les objectifs établis à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, aux termes duquel « les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal » et plus précisément une utilisation

10 Article 16 : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité dans les cas et de la manière établie par la loi »

11 Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes »



rationnelle du sol et de l'espace (a), un développement harmonieux des structures urbaines et rurales (b) et le développement d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités (d).

Le SYVICOL estime toutefois qu'il serait utile de compléter le texte de l'article 9*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, par une référence aux objectifs d'intérêt général poursuivis par l'article 2 de la loi et qui doivent guider les autorités communales lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement.

Dans ce contexte, se pose la question de l'application du droit à une indemnisation posé par l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que modifié par la loi Omnibus du 3 mars 2017 à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013<sup>12</sup> qui avait déclaré l'ancien article 22 contraire à l'article 16 de la Constitution, à ces nouvelles servitudes. Cet article prévoit que « le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui les a créées ».

Or, il ressort de l'analyse précédente que ces zones superposées n'entraînent pas « un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels<sup>13</sup> ». En effet, les servitudes CTV et CTL portant sur des terrains reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation constituent un accessoire en termes de charge et de diminution de valeur par rapport au fait de rendre le terrain constructible et de lui conférer une augmentation de valeur significative. Dès lors, on ne saurait raisonnablement soutenir qu'il y a atteinte aux dispositions de l'article 16 de la Constitution en ce que le reclassement opéré, grâce à la servitude imposée, sera largement favorable aux propriétaires. Ce raisonnement vaut par analogie pour les servitudes CTV et CTL relatives à des terrains dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG. Finalement, la question de l'équivalence à une expropriation ne devrait pas non plus se poser dans le dernier cas de figure, à savoir que la servitude s'applique à un fonds déjà classé en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ, étant donné que globalement, la construction du terrain imposée par la servitude aura pour effet de valoriser la propriété immobilière en augmentant de façon certaine sa valeur financière.

Partant, les limitations au droit de propriété apportées par les servitudes CTV et CTL ne peuvent pas, de l'avis du SYVICOL, être qualifiées d'équivalente à une expropriation et elles ne peuvent donc ouvrir aucun droit à indemnité au bénéfice des propriétaires des fonds grevés.

En ce qui concerne le contenu des servitudes, la loi renvoie aux articles 29*bis* et 29*ter* du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. S'agissant d'une matière réservée par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc<sup>14</sup>. Les articles 2, 9*bis*, 9*ter* et 9*quater* de la loi pris ensemble déterminent les fins, les conditions et les modalités de ces servitudes, et forment ainsi la base légale aux articles 29*bis* et 29*ter* du projet de règlement grand-ducal. Le cas échéant, il conviendrait de préciser dans le texte de l'article 9*bis*, que ces servitudes sont « destinées à promouvoir l'accélération de la viabilisation des fonds concernés » respectivement « destinées à promouvoir l'accélération de la réalisation de logements ».

Le SYVICOL note par ailleurs au passage que les deux articles prévoient bien que ces servitudes sont des « zones superposées ». Par définition, une zone superposée est une zone qui se superpose à une autre zone de base du PAG. Dès lors, les conséquences qu'en tirent les auteurs au niveau de l'assiette de la servitude et de ses effets surprennent.

D'autre part, le SYVICOL estime qu'il n'est pas opportun d'énumérer à l'article 29*ter*, alinéa 2, « des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux, des logements situés dans les structures médicales et paramédicales et des logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale », le commentaire des articles y ajoutant des centres d'accueil pour femmes en détresse. D'autres structures d'hébergement – logements pour étudiants, résidences pour personnes âgées, logements intergénéra-

12 Cour constitutionnelle, arrêt n°100/13 du 4 octobre 2013

13 Voir note 12

14 Cour constitutionnelle, arrêt n°108/13 du 29 novembre 2013

tionnels, foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers, etc – poursuivent cette finalité d'intérêt général.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs pourquoi les auteurs n'ont pas fait le choix de reclasser le fonds concerné en zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] selon l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui se définit comme suit : « Les zones de bâtiments et d'équipements publics sont réservées aux constructions et aménagements d'utilité publique et sont destinées à satisfaire des besoins collectifs. Seuls des logements de service ainsi que les logements situés dans les structures médicales ou paramédicales, les maisons de retraite, les internats, les logements pour étudiants, les logements locatifs sociaux et les logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale y sont admis. »

L'article 3 du projet de règlement grand-ducal qui modifie l'annexe I du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune en le complétant par deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' ». Sur l'illustration de cette légende, on constate que la date butoir devrait figurer sous la mention CTV/CTL. Selon les auteurs, « il a été opté pour l'indication des dates butoir des zones de servitude sur la partie graphique du PAG pour des raisons de transparence et de sécurité juridique ». Si cette intention est louable, le SYVICOL observe que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation : en effet, le point de départ des délais de viabilisation et de construction est fixé au jour de l'entrée en vigueur du PAG conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Or, cette date n'est pas encore connue au moment du calcul du délai de viabilisation ou de construction respectivement du vote du conseil communal visé à l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, puisqu'elle dépend de la date d'approbation ultérieure par le ministre. De même, l'article 9septies prévoit que les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent être suspendus, de sorte que l'indication figurant au PAG serait erronée et pourrait précisément être source d'insécurité juridique. Le SYVICOL demande partant à voir supprimer l'indication des dates butoir dans la partie graphique du PAG. Les délais de viabilisation (8 – 10 – 12 ans ou plus) et de construction de logements fixés par les autorités communales seraient indiqués dans la partie écrite du PAG, et le cas échéant, il appartiendra aux intéressés de se renseigner auprès de la commune sur la situation du terrain et sur la date de l'écoulement du délai de viabilisation ou de construction.

Pour le surplus, il est renvoyé aux observations communes au sujet des servitudes CTV et CTL prévues aux articles 9ter et 9quater du projet de loi ci-dessous.

#### *Remarques préliminaires relatives aux articles 9ter et 9quater*

Si le SYVICOL salue le mérite des auteurs de proposer une solution innovante, il doit cependant faire remarquer que celle-ci se heurte à plusieurs considérations juridiques au niveau des effets des CTVL, respectivement de leur sanction.

Dans une vue globale des choses, si, comme exposé ci-dessus, les servitudes CTVL ne devraient pas ouvrir de droit à indemnité, en revanche, tel n'est pas le cas du changement de statut de ces fonds dans le PAG (reclassement de la zone destinée à rester libre vers une zone dédiée prioritairement à l'habitation, puis reclassement vers la zone destinée à rester libre ; levée de l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement, puis reclassement en zone agricole). Ainsi, les fonds grevés par une zone superposée CTV bénéficient d'un certain classement dans le PAG, qui n'est ni provisoire, ni suspendu à un certain délai, seule la servitude l'est. Or, le fait de rendre inconstructible un terrain qui était auparavant classé dans une zone constructible oblige l'auteur de la (nouvelle) servitude non aedificandi à indemnisation, et ce même si le reclassement du terrain de la zone verte vers la zone constructible a été uniquement rendu possible à travers la servitude CTVL. Une action en indemnisation est ainsi ouverte au propriétaire pour le préjudice subi, sur base de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 : « le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui les a créées », s'applique donc en principe à ces servitudes. Pour rappel, cet article tel que modifié par la Omnibus du 3 mars 2017 a renversé le principe posé par l'ancien article 22 selon lequel les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité, qui avait été déclaré contraire à l'article 16 de la Constitution par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013.

Indépendamment de la question de savoir comment le juge judiciaire appréciera les résultats de l'enquête respectivement fera la balance entre les servitudes imposées et l'utilité publique, ce simple fait enlève, de l'avis du SYVICOL, toute utilité à la servitude CTV : non seulement, elle risque de ne pas atteindre le but recherché, à savoir la construction de logements, mais en plus l'administration communale se retrouverait obligée à indemniser le propriétaire concerné qui n'a pas viabilisé ou construit son terrain! Dès lors, la pression mise sur le secteur privé en vue d'une augmentation de l'offre de logements serait toute relative.

La même argumentation vaut, dans une moindre mesure, pour la servitude CTL alors que même à supposer qu'elle aboutisse à des constructions répondant à une mission d'intérêt général, son efficacité est diminuée par le fait que les autorités communales risquent de devoir indemniser la perte d'une chance respectivement la perte de valeur du terrain. Cet effet est d'autant plus indésirable que la commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre : contrairement aux servitudes classiques dont l'appréciation de l'opportunité appartient aux autorités communales, les servitudes CTVL sont imposées par la loi du seul fait du classement par le PAG.

En conséquence, les servitudes telles qu'envisagées ne sauraient recevoir l'aval du SYVICOL. Celui-ci s'interroge d'ailleurs sur la plus-value de ces servitudes CTVL par rapport à la servitude « zones d'urbanisation prioritaire » prévue à l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune.

Pour neutraliser cet effet indésirable de la servitude CTV, le SYVICOL propose de déplacer l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logement au niveau du classement du terrain dans le PAG, en l'érigeant en une condition de ce classement. Ainsi, le classement favorable dans une zone constructible ne serait que provisoire, conférant au propriétaire du terrain un droit de construire mais pour une période limitée définie par le PAG. Le non-usage de ce droit dans le délai imparti entraînerait sa déchéance et le classement provisoire prendrait fin, le fonds se trouvant dans la situation initiale, sans changement de statut et donc sans droit à indemnité. Le propriétaire perdrait ainsi la chance de valoriser son terrain qui lui avait été offerte pour une durée limitée, de par son inaction et donc uniquement de son propre fait. Au contraire, s'il avait fait usage de son droit de construire, le classement provisoire deviendrait définitif à l'achèvement de la construction. A noter que, le cas échéant, une levée provisoire de la servitude *non aedificandi* produirait le même effet.

Le SYVICOL est cependant conscient que cette solution n'est pas applicable aux fonds déjà viabilisés mais non construits – autrement dit les « Baulücken » – qui constituent des enclaves dans le tissu urbain et qui sont par définition des terrains nus constructibles. Il est d'avis que l'obligation de construire telle que prévue par les articles 104 et 105 actuels de la loi du 19 juillet 2004 constitue un instrument efficace entre les mains des autorités communales et qu'elle pourrait même être renforcée, au lieu d'être affaiblie. A ce sujet, le SYVICOL renvoie à ce sujet à ses remarques contenues dans son avis du 13 novembre 2017.

Le SYVICOL ajoute que le Code de l'urbanisme français, qui permet la réservation, dans les zones urbaines et à urbaniser, d'emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit<sup>16</sup> assorti d'un droit de délaissement<sup>17</sup> au profit des propriétaires concernés, constitue une piste intéressante qui mérite d'être explorée. L'achat du terrain par un promoteur public, respectivement le droit d'emphytéose ou le droit de superficie, permettrait ainsi de réaliser de manière certaine la construction de logements locatifs sociaux répondant à une mission d'intérêt général.

Enfin, ces terrains pourraient aussi faire l'objet d'un droit de préemption en élargissant l'assiette de celui-ci à des terrains nus sis en zone urbanisée clairement définis dans le PAG qui feraient l'objet d'une stratégie de développement, ce qui faciliterait également l'exercice ultérieur du droit de préemption.

Deuxièmement, le SYVICOL s'interroge sur les effets attachés par les auteurs du projet de loi à ces servitudes. Il est d'avis qu'ils font fausse route en ce qu'ils prévoient que les servitudes CTVL sortent leurs effets au moment de l'expiration du délai qu'elles ont institué. En réalité, les zones superposées « créneau temporaire de viabilisation » et « créneau temporaire de construction de logements », qui ont un caractère temporaire et limité dans le temps, sortent leurs effets dès l'entrée en vigueur du PAG

16 Article L. 151-41 du Code de l'urbanisme

17 Article L. 152-2 du Code de l'urbanisme

et jusqu'à l'écoulement du délai qu'elles ont institué, respectivement, elles s'éteignent lorsque le but poursuivi par la servitude est atteint. L'obligation de faire – viabiliser ou construire le terrain dans un délai déterminé – découlant de ces servitudes s'impose donc dès l'entrée en vigueur du PAG (article 29bis et 29ter, alinéa 1<sup>er</sup>) et pendant tout le délai de viabilisation respectivement de construction. Retenir le contraire reviendrait à vider ces servitudes de leur contenu.

Que se passe-t-il à l'issue du délai de viabilisation respectivement de construction, en cas de non-usage ?

Classiquement, le contrôle des servitudes d'utilité publique s'opère lors de la délivrance des autorisations de construire, leur non-respect étant sanctionné par un refus de délivrance de l'autorisation de construire sollicitée. Pour les servitudes non aedificandi ou en cas d'exécution contraire à l'autorisation, le contrevenant s'expose à des sanctions pénales et la puissance publique peut exiger la démolition de la construction illégale.

En matière de servitude *faciendo*, la question du non-respect de la servitude est beaucoup plus difficile à appréhender. Le SYVICOL est d'avis que la servitude est déjà éteinte au moment du constat effectué par le bourgmestre selon l'article 9quinquies. Dès lors, la sanction de l'absence de viabilisation ou de construction du terrain doit résulter de la loi et non de la servitude. En effet, la servitude d'urbanisme établie une charge sur un fonds dans l'intérêt général, son objet n'est pas de sanctionner un comportement particulier du propriétaire.

D'autre part, le texte n'envisage pas l'hypothèse où le propriétaire entame de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction pour faire échec à une sanction, mais sans intention de les achever. La commune n'aura aucun moyen juridique pour forcer le propriétaire à achever les travaux. Il serait dès lors opportun de prévoir un délai d'achèvement des travaux.

Enfin, les communes devront bien veiller à définir dans leur PAG des valeurs minimales pour la densité de logement, le coefficient d'utilisation du sol et le coefficient d'occupation du sol afin de garantir une utilisation rationnelle de celui-ci et d'éviter qu'un propriétaire ne soit tenté d'implanter sur son terrain une construction quelconque afin de faire échec à la loi.

C'est donc sous réserve de ces remarques que le SYVICOL procédera à l'analyse des articles 9ter et 9quater du projet de loi.

#### Article 9ter

Cet article définit les modalités d'application de la servitude « créneau temporaire de viabilisation » ou CTV.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> du texte détermine le champ d'application de la servitude, qui porte sur :

- les fonds initialement classés en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP,
- les fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP NQ dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG,
- tout fonds non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui est dédié prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP.

Le champ d'application détermine si la servitude CTV s'applique de manière obligatoire ou facultative. Dans le premier cas du reclassement d'une parcelle en zone constructible, le PAG doit impérativement prévoir une telle servitude.

En ce qui concerne la seconde hypothèse, le SYVICOL signale ici une incohérence entre le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, dont la formulation « ceci est également le cas » semble indiquer que comme pour l'alinéa 1<sup>er</sup>, la servitude est obligatoire, tandis que le paragraphe 3, alinéa 3, indique que « lorsque le fonds ne doit pas être couvert par la servitude susmentionnée, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est reclassé en zone agricole ». Il y a donc lieu de clarifier la question de savoir si la servitude CTV peut ou doit s'appliquer aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP NQ dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG.

La dernière hypothèse vise tout fonds non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui est dédié prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP, par exemple des fonds reclassés lors de la dernière refonte du PAG et dont le PAP n'a pas encore été exécuté. S'il est clair que la servitude CTV s'appliquera de

manière facultative, le paragraphe 3 manque de préciser ce qu'il adviendra du terrain en l'absence de viabilisation à l'issue du délai, et le texte doit partant être complété sur ce point.

L'article 9ter, paragraphe 2, apporte des précisions sur le délai de viabilisation qui ne peut pas dépasser douze ans. Exceptionnellement, le PAG peut prévoir un délai supérieur à douze ans « lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations qui imposent des contraintes supplémentaires. »

Or, par définition, les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la mise en œuvre du PAG dépendent de différents prestataires. Ces travaux comprennent notamment, selon l'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 « la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations », qui relèvent de la compétence d'organismes divers et se basent sur d'autres législations. Dans ces conditions, ce délai pourrait toujours excéder douze années.

Le SYVICOL constate qu'une hypothèse de prorogation du délai de viabilisation respectivement de construction de logements figure à l'article 9septies du projet de loi. Il s'agit de permettre au propriétaire de solliciter, par une demande écrite et motivée auprès de la commune, une prorogation de ces délais en cas de force majeure ou de retards qui ne lui seraient pas imputables. Pour des raisons de cohérence, cette disposition trouverait davantage sa place à la suite de l'alinéa 4 du paragraphe 2.

Le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas fallu prévoir à cet article une possibilité pour la commune de proroger une fois le délai pour une durée limitée (deux ans par exemple) sur demande écrite et motivée du promoteur, sans devoir obligatoirement passer par une modification ponctuelle du PAG. En effet, il faut se poser la question des intérêts ici en cause. Par hypothèse, la demande de prorogation du délai intervient à la requête du propriétaire concerné. Quels autres intérêts tiers pourraient bien être lésés ? C'est de manière générale plutôt à la constructibilité ou à la construction elle-même que l'on s'oppose, pas à l'absence de construction...

L'enjeu se situe entre la commune et le propriétaire : soit elle est d'accord avec la demande de prorogation du délai présentée par le propriétaire, et dans ce cas une simple information avec indication de la nouvelle date d'écoulement du délai au propriétaire suffit pour lui être opposable. Soit, la commune oppose une fin de non-recevoir à cette demande et elle n'initiera de toute façon pas de procédure de modification du PAG. Il s'agit là d'une simple application par analogie de la prorogation du délai en matière d'autorisation de bâtir (article 37 alinéa 5) à la servitude CTV. Retenir cette solution maintient également une certaine pression sur le promoteur, qui devra toujours prouver que le retard – et non le dépassement du délai – ne lui est pas imputable.

En tout état de cause, les autorités communales devront veiller à ce que leur décision y relative soit retraçable.

Enfin, le paragraphe 3 précise le sort des différents fonds frappés de la servitude CTV suite à l'écoulement du délai de viabilisation. Le SYVICOL renvoie à ses observations faites précédemment, notamment en ce qui concerne le sort des fonds visés à au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, pour lesquels la servitude CTV est facultative.

#### Article 9quater

Cet article définit les modalités d'application de la servitude « créneau temporaire de construction de logements » ou CTL.

Le SYVICOL réitère sa remarque faite au sujet du champ d'application établi par l'article 9ter, paragraphe 1<sup>er</sup>, à savoir de préciser si les fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG, doivent ou peuvent faire l'objet d'une servitude CTL.

En ce qui concerne le délai pour la construction de logements, l'article 9quater, paragraphe 2, prévoit que pour les fonds déjà viabilisés, il ne peut dépasser quatre ans. Pour les fonds non encore viabilisés et qui font l'objet d'une servitude CTV (paragraphe 2, alinéa 3) « ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans ». Ici, le point de départ du délai de construction de logements – la fin du délai de viabilisation – risque de porter préjudice au promoteur qui entame la réalisation des travaux de viabilisation peu avant la fin de ce délai. Son délai de construction théorique de quatre années se retrouvera ainsi considérablement amputé. Le SYVICOL est d'avis que ce délai devrait

commencer à courir à compter de l'achèvement des travaux de viabilisation, respectivement qu'il doit pouvoir être prorogé d'office jusqu'à un délai maximal de quatre années après l'achèvement des travaux de viabilisation, sans qu'une modification ponctuelle du PAG ne soit nécessaire. En cas de non-réalisation des travaux de viabilisation, la servitude CTL perd de toute façon tout son intérêt, le terrain étant reclassé en une zone non constructible. De plus, la remarque faite à l'article précédent en ce qui concerne une éventuelle prorogation du délai de construction de logements vaut également ici.

Le paragraphe 3 prévoit la sanction appliquée aux terrains non construits à l'écoulement du délai de construction. Il dispose que « *À défaut d'avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l'écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé.*

*Suite au reclassement précité, 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. »*

Le SYVICOL se demande de quel reclassement il s'agit. Dans les deux premières hypothèses visées à l'article 9<sup>quater</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1 et 2, soit les fonds n'ont pas été viabilisés et ont déjà été reclassés en zone non constructible, soit ils sont viabilisés et leur reclassement implique qu'ils tombent dans une autre zone. Laquelle ? Il semblerait logique que cela soit la zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] prévue à l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. En tout état de cause, le SYVICOL s'interroge sur le fonctionnement pratique de cette disposition, dans la mesure où « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » peuvent y être autorisées. Un particulier devient-il alors promoteur public ? Dans cette hypothèse, le droit de délaissement déjà évoqué ci-dessus pourrait être envisagé.

Enfin, si l'article 9<sup>quater</sup>, paragraphe 3 précise à l'alinéa 1<sup>er</sup> que le reclassement se fait conformément aux dispositions de l'article 9<sup>quinquies</sup>, tel n'est pas le cas de l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 3.

#### Article 9<sup>quinquies</sup>

Cet article doit instaurer une procédure d'information des autorités communales du début de travaux de viabilisation et de construction de logements. En réalité, il concerne surtout la constatation par le bourgmestre que les travaux de viabilisation ou de réalisation de logements n'ont pas été entamés de manière significative. Les auteurs ont ici fait preuve d'un raisonnement qui va à l'encontre des principes généraux du droit et de toute simplification administrative, ce que le commentaire des articles peine d'ailleurs à justifier.

Ainsi, le texte prévoit que le bourgmestre constate le jour de l'écoulement du délai que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative et qu'il en informe dans les quinze jours par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre et les propriétaires concernés. Ces derniers ont la possibilité de présenter des observations au ministre qui « statue sur ces réclamations » et « approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre », puis notifie la décision ministérielle endéans un délai de quinze jours au bourgmestre (mais pas aux propriétaires concernés !). Il faut encore remarquer que, selon la logique des auteurs du projet de loi, le reclassement du fonds est d'ailleurs supposé avoir d'ores et déjà eu lieu à minuit de la date butoir fixée par la commune, selon les articles 29<sup>bis</sup> et 29<sup>ter</sup>.

Le SYVICOL fait observer que de la même manière que chaque fonds à l'intérieur du périmètre d'agglomération a un certain classement dans le PAG, un reclassement ne saurait intervenir de plein droit sans une décision de l'administration contre laquelle un recours peut être intenté devant les juridictions administratives. De même que le rapport établi par la police des bâtisses est un préalable à l'arrêté de fermeture du chantier pris par le bourgmestre, le constat à dresser par le bourgmestre que les travaux de viabilisation ou de construction n'ont pas été entamés de manière significative ne constitue qu'un acte préparatoire à la décision de reclassement, qui relève de la compétence des autorités communales conformément à la loi et à la règle du parallélisme des formes.

Dès lors et quelle que soit la procédure à suivre pour ce qui est de l'établissement du constat, seule la décision administrative à caractère individuel affectant ses droits en tant que propriétaire pourra être attaquée par ce dernier, en critiquant la motivation à sa base, à savoir ledit constat de non commencement des travaux.

Si le SYVICOL comprend le souci légitime des auteurs du projet de loi d'éviter un vote du conseil communal sur le reclassement et donc par conséquent, sur le PAG modifié – ce que l'erreur matérielle qui s'est glissée au paragraphe 7 semble confirmer – il doit néanmoins souligner que cette façon de procéder est contraire aux principes généraux du droit. Rien n'empêche cependant les auteurs de prévoir une procédure simplifiée dérogatoire au droit commun – arrêté du bourgmestre, vote complémentaire du conseil communal, délibération – à condition que le reclassement du fonds soit acté par une décision administrative à caractère individuel.

Le SYVICOL est également d'avis qu'il n'est pas nécessaire que le constat ait lieu « le jour de l'écoulement du délai » et qu'un délai de huit jours peut être laissé aux autorités communales pour effectuer ce constat.

Enfin, le SYVICOL constate une erreur matérielle au paragraphe 7 de cet article, qui renvoie « aux votes visés au 9<sup>ter</sup>, point 4 » lequel n'existe pas.

#### Article 9<sup>sexies</sup>

Cet article énumère des fonds qui ne peuvent pas faire l'objet des servitudes CTVL.

Sont ainsi exemptés de la servitude CTV les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares, les fonds qui sont déjà viabilisés, les fonds reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement – autrement dit les fonds reclassés en zone d'aménagement différé (ZAD) – et enfin les fonds appartenant à des promoteurs publics.

En ce qui concerne la deuxième et la troisième exemption, le SYVICOL se demande s'il est vraiment utile de préciser que ces fonds ne peuvent faire l'objet d'une servitude de viabilisation dans la mesure où, soit ces fonds sont déjà viabilisés, soit ils ne peuvent pas l'être.

Sont exemptés de la servitude CTL, les fonds reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement et les fonds appartenant aux promoteurs publics.

En ce qui concerne la ZAD, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont prévu une exemption dans la mesure où elles ne tombent pas dans le champ d'application de ces servitudes aux termes des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> du projet de loi et 29<sup>bis</sup> et 29<sup>ter</sup> du projet de règlement grand-ducal.

#### Article 9<sup>septies</sup>

Le SYVICOL remarque à titre préliminaire que cet article vise « les délais de viabilisation et de réalisation de logements », tandis que tous les autres articles du projet de loi visent la « construction » de logements.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 9<sup>septies</sup> prévoient deux hypothèses de suspension des délais de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement ministériel ainsi qu'en cas de modification de ces délais par le biais d'une modification ou d'une modification ponctuelle du PAG. Si une telle suspension se justifie dans le cadre d'un remembrement ministériel, on peut s'interroger sur sa raison d'être au cas où les terrains font l'objet d'une procédure de modification. Le commentaire des articles, qui se limite au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9<sup>septies</sup>, n'apporte donc aucune explication à ce sujet.

Or, la modification du PAG vise en principe à rallonger ce délai : si elle est approuvée, la date d'écoulement du délai de viabilisation ou de construction de logements est modifiée et la suspension est sans incidence sur cette date. Au contraire, si la modification est rejetée, le délai supplémentaire accordé du fait de la suspension n'est pas justifié dans la mesure où les travaux de viabilisation ou de construction auraient pu recevoir un début d'exécution.

Toujours en matière de suspension des délais, le SYVICOL observe que les auteurs auraient pu profiter du présent projet de loi pour modifier l'article 37, paragraphe 5, afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour administrative du 13 décembre 2018<sup>18</sup> qui a décidé qu'un effet suspensif doit être entretenu

<sup>18</sup> Cour adm. 13 décembre 2018, n°41580C du rôle : « En d'autres termes, chaque fois qu'un tiers intéressé introduit un recours en annulation contre un permis de construire délivré à un bénéficiaire, le délai d'un an prévu en matière de péremption par l'article 37, alinéa 5, de la loi du 19 juillet 2004 se trouve automatiquement suspendu à partir de l'introduction du recours jusqu'à ce que le tribunal ait définitivement toisé ce recours ou jusqu'à ce que sur appel la Cour ait définitivement statué. »

par rapport à tout permis de construire attaqué en justice, tant que la décision de justice définitive n'a pas été rendue.

L'article 9septies, paragraphe 3, permet au propriétaire de demander une prorogation du délai de viabilisation respectivement du délai de construction. Le SYVICOL renvoie à titre principal à ses commentaires à l'endroit de l'article 9ter, paragraphe 2 et 9quater, paragraphe 2.

#### Article 9octies

Selon son titre, cet article introduit des dispositions particulières pour personnes publiques et sociétés de développement à participation étatique ou communale. Ainsi il est prévu que le reclassement des fonds n'aura pas lieu si un promoteur public en est le propriétaire, l'emphytéote ou le superficiaire au jour du reclassement, respectivement s'il est bénéficiaire d'une promesse unilatérale de vente ou d'un compromis de vente.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 n'appellent pas d'observations particulières.

De manière plus surprenante, cet article prévoit un paragraphe 3 rédigé comme suit : « *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 plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévue aux articles 30 et 30bis pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié.* »

Le SYVICOL se demande s'il s'agit d'un oubli résultant d'une version antérieure du projet de loi, alors qu'il n'a rien à voir avec les deux paragraphes précédents. Le commentaire de ce paragraphe brille d'ailleurs par son absence.

Cette disposition prévoit un gel pendant six années du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement en vertu des articles 9ter et 9quater. Le SYVICOL s'y oppose formellement alors qu'elle va à l'encontre du principe du mutabilité des plans d'aménagement général. Il s'y ajoute que le conseil communal est seul compétent pour décider de l'opportunité de procéder à une modification du PAG et ce à n'importe quel moment.

Le SYVICOL comprend qu'il s'agit de sanctionner doublement (dans le temps) les propriétaires récalcitrants qui n'auraient pas profité du délai de viabilisation ou de construction de logements pour valoriser leur bien en maintenant le nouveau classement du terrain pendant une période déterminée. Il est cependant d'avis qu'une telle disposition va à l'encontre de l'esprit du projet de loi qui vise à augmenter l'offre de logements en mettant sur le marché davantage de terrains constructibles, de sorte que cette disposition n'apporterait aucune plus-value. De plus, étant donné que les propriétaires se verront indemniser du fait du reclassement de leur terrain, ils pourront patiemment attendre la prochaine modification du PAG sans que leur terrain ne perde de valeur, au contraire.

#### Article 9nonies

Cet article interdit tous travaux contraires au mode d'utilisation du sol que les fonds concernés sont susceptibles de connaître après leur reclassement pendant la période qui commence à courir après l'écoulement du délai de validité des servitudes et jusqu'à la décision ministérielle sur le constat dressé par le bourgmestre conformément à l'article 9quinquies.

Il est vrai que le propriétaire conserve en principe le droit de construire et d'exécuter l'autorisation qui lui a été accordée aussi longtemps que celle-ci n'a pas été annulée par le juge administratif. Pour ne pas créer une situation de fait entre l'écoulement des servitudes et le reclassement du terrain, il convient donc d'empêcher le propriétaire entreprenant de créer des éléments de fait accompli.

Cependant, plutôt que de viser un classement qui n'est pas encore devenu définitif et donc de se référer à une situation future qui n'est encore qu'hypothétique, le SYVICOL propose de suspendre toutes les autorisations de construire et le cas échéant la convention prévue à l'article 36 à partir du jour de l'écoulement du délai de viabilisation ou du délai de construction de logements jusqu'à la notification de la décision du ministre au propriétaire concerné (respectivement, selon la procédure de l'article 9quinquies proposée par le SYVICOL, en attendant l'écoulement des voies de recours contre la décision administrative de la commune portant reclassement du terrain).

Deux solutions sont alors possibles : soit, le ministre approuve le constat que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative, et le terrain est reclassé ce qui provoque l'application du futur



alinéa 5 de l'article 37, à savoir que les autorisations de construire délivrées sur ces fonds sont périmées de plein droit. Soit, le ministre refuse d'approuver ce constat, la période de suspension prend fin et les travaux pourront être poursuivis conformément à l'autorisation accordée.

Le cas échéant et si le texte est maintenu dans sa version actuelle, alors il faudrait interdire « tous travaux généralement quelconques » et non pas seulement les « travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement ». De même, il convient de remplacer l'expression « considérés comme interdits » par « sont interdits ».

L'alinéa 2 de cet article est superfétatoire, puisqu'il vise une situation qui est couverte par l'alinéa 1<sup>er</sup>. De plus, il manque l'adverbe « pas » marquant la négation à la fin de la phrase.

#### *Article 4 nouveau*

Cet article a pour objet d'introduire une procédure allégée en cas de modification ponctuelle du PAG déclenchée par le collègue des bourgmestre et échevins sur base du nouvel article 8, alinéa 2.

Par rapport à la procédure classique de modification du PAG, c'est-à-dire à la procédure d'adoption du PAG prévue aux articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, seul l'avis de la commission d'aménagement ne sera pas nécessaire – mais il est remplacé par le constat de la conformité de la procédure par le ministre – ce qui représente un gain de temps potentiel de trois mois<sup>19</sup>. A noter que dans le cadre de la présentation des amendements au projet de loi<sup>20</sup>, le ministère de l'Intérieur table sur une réduction théorique de la procédure de douze à sept mois, soit un gain de cinq mois.

A ce sujet, le SYVICOL souhaite faire remarquer que le rétablissement du délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis serait plus que souhaitable et permettrait certainement de faire gagner un temps précieux à la procédure. En effet, ce délai, après avoir été réduit de six à quatre mois, a été supprimé en catimini par la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Cela n'est pas sans faire peser sur la procédure une certaine insécurité juridique, dans la mesure où l'article 14, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 fait courir le délai de trois mois endéans lequel le conseil communal décide de l'approbation ou du rejet du PAG à partir de l'échéance du délai supprimé. Dès lors, les communes ne peuvent pas continuer la procédure sans l'avis de la commission d'aménagement, qui dispose de tout son temps pour rendre son avis, et ce alors même que l'article 11, alinéa 4 de la loi prévoit que le conseil communal peut passer au vote faute pour la commission de lui faire parvenir son avis. Le SYVICOL demande partant à ce que le délai de quatre mois soit rétabli à l'article 11, alinéa 2 de la loi, tout en faisant remarquer qu'un raccourcissement de ce délai serait le bienvenu.

De manière générale, l'envergure de la procédure de modification ponctuelle est à mettre en rapport avec sa portée : en l'espèce, on s'accorde pour dire qu'il s'agit de procéder de manière exceptionnelle à des adaptations mineures du PAG en vue de corriger des « erreurs ou incohérences de moindre envergure »<sup>21</sup>, par exemple entre la partie graphique et la partie écrite du PAG, le redressement d'erreurs matérielles ou autres modifications d'ordre secondaire qui se seraient révélées en cours d'exécution du PAG. Dans tous les cas portés à la connaissance du SYVICOL, les problèmes rencontrés étaient d'une importance insignifiante par rapport à l'ensemble des dispositions contenues dans le PAG.

Rappelons également que le projet de loi, avec le nouvel article 8, encadre très fortement la possibilité même de recourir à une modification ponctuelle du PAG, par une interprétation restrictive du caractère 'ponctuel'. Les auteurs notent eux-mêmes qu'« au vu des faibles incidences qu'est susceptible d'engendrer une telle modification ponctuelle et pour des raisons de célérité, il n'a pas été jugé utile de soumettre le prédit projet au conseil communal en vue de l'obtention de ce dernier du 'feu vert' pour entamer l'enquête publique ».

Il est donc établi que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAG ne peut concerner que des hypothèses marginales, la procédure de modification du PAG 'classique' devant rester la règle aux termes de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>.

19 Voir le commentaire du SYVICOL au sujet de l'article 11, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

20 [https://mint.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B11-novembre%2B12-bofferding-baulandvertrag.html](https://mint.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B11-novembre%2B12-bofferding-baulandvertrag.html)

21 A noter que les auteurs du projet de loi évoquent également la possibilité d'adapter un délai de viabilisation ou de construction de logements ce qui, d'après l'analyse faite par le SYVICOL, ne requiert pas de modification ponctuelle du PAG.

C'est sur base de ces réflexions que le SYVICOL analysera la procédure allégée prévue par les auteurs du projet de loi.

L'article 18bis, alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit que « *Le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, avec l'étude préparatoire, la fiche de présentation, ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élabore 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.* »

Or, précisément, ce sont ces études préparatoires qui sont le plus couteuses et chronophages, quand bien même leur assiette serait limitée aux modifications projetées. S'il est vrai que l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoit qu'une étude préparatoire doit systématiquement être effectuée, rien n'empêche le législateur de prévoir une dérogation à cette règle. C'est d'ailleurs ce qui est prévu par la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui pose le principe d'une évaluation environnementale en matière d'aménagement du territoire urbain et rural mais en y apportant une exception à savoir que « *les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque l'autorité responsable du plan ou programme estime, le ministre entendu en son avis, qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.* »

Le SYVICOL est d'avis que ce raisonnement est transposable à la modification ponctuelle du PAG qui, compte-tenu de son envergure, ne devrait pas être soumis à l'obligation d'élaborer une étude préparatoire. Selon le commentaire des articles du projet de loi ayant conduit à l'adoption de la loi modifiée du 19 juillet 2004, « l'étude préalable est nécessaire pour permettre aux autorités communales d'agir en connaissance de cause et de prendre des options qui se justifient dans un contexte global d'aménagement et d'urbanisme ». La même loi a d'ailleurs prévu à l'article 108bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, une période transitoire au cours de laquelle les plans ou projets de PAG fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 pouvaient être modifiés sans que l'élaboration d'une étude préparatoire ne soit nécessaire. En l'espèce et dans la mesure où il ne s'agit pas de remettre en cause les options fixées par le PAG, le SYVICOL estime qu'une étude préparatoire n'est pas nécessaire. Le collège des bourgmestre et échevins doit partant pouvoir immédiatement lancer la procédure d'enquête publique.

Le paragraphe 4 de l'article 18bis soulève une autre problématique. Celui-ci dispose que « *Dans le même délai de quinze jours tel que fixé au paragraphe 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.*

*Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée, que le projet de modification est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution, le conseil communal peut procéder à la procédure d'adoption, telle que prévue aux paragraphes 5 et suivants du présent article. Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité. Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate que le projet de modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi ni aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la commission d'aménagement, qui émet, endéans le délai précité, son avis conformément à l'article 11, alinéa 2, et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours (...).* »

A ce sujet, le SYVICOL doit encore et toujours rappeler qu'en matière de pouvoir des autorités décentralisées, le principe de l'autonomie communale garanti par la Charte européenne de l'autonomie locale et par l'article 107 de la Constitution est le principe et les attributions tutélaires étatiques l'exception. Cette tutelle s'exerce, en matière de PAG et de PAP, par le biais du pouvoir d'approbation attribué au ministre de l'intérieur.

Le SYVICOL s'étonne dès lors que le projet de loi prévoit un pouvoir de contrôle supplémentaire, à savoir de constater que le projet de modification est conforme à loi et à ses règlements. Ce faisant il attribue au ministre un pouvoir dont il ne dispose pas, y compris dans le cadre de la procédure de modification classique. Certes, ce contrôle a également été instauré dans le cadre de la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP prévue à l'article 30bis, mais dans ce cas le ministre ne dispose plus d'une tutelle d'approbation puisqu'une simple notification pour information est prévue en fin de procédure. Si un certain contrôle semble dès lors justifié en cas de modification ponctuelle du PAP, il

n'en va pas de même dans l'hypothèse qui nous occupe où les auteurs ont prévu de donner au ministre le même pouvoir de tutelle spéciale qui lui a été reconnu par la Cour constitutionnelle<sup>22</sup> dans le cadre de la procédure d'adoption du PAG, lui permettant de vider à un niveau précontentieux les réclamations portées devant lui.

Le SYVICOL répète encore une fois que la procédure est à mettre en rapport avec la modification projetée. Il ne saurait dès lors marquer son accord avec le texte actuel prévoyant une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt.

Il plaide dès lors pour une tutelle d'approbation classique portant sur le projet de modification ponctuelle du PAG tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18*bis*, paragraphe 5. Si le ministre approuve la modification, la procédure aura duré un peu plus de cinq mois. Au contraire, s'il la rejette, la commune devra alors entamer une procédure de modification du PAG sur base des articles 10 à 18 de loi. Pour le cas où la modification ponctuelle tombe dans le champ d'application de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la procédure d'approbation par le ministre ayant l'environnement dans ses attributions devra elle aussi faire l'objet d'une adaptation.

#### *Amendement 2*

##### *Article 5 nouveau*

Cette modification visant l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 19 juillet 2004 figurait dans le projet de loi initial. Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler par rapport à cet article.

#### *Amendement 3*

##### *Article 6 nouveau*

Cet article apporte une modification à l'article 37, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004, en le complétant par une disposition prévoyant la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur les fonds reclassés en vertu des articles 9*ter* et 9*quater*.

Si le SYVICOL comprend le raisonnement des auteurs, il se demande néanmoins si le reclassement du terrain en une zone non constructible – hypothèses de l'article 9*ter* – ne purge pas automatiquement le terrain des autorisations de construire délivrées qui, *de facto*, ne peuvent plus être exécutées.

#### *Amendement 4*

##### *Article 7 nouveau*

Le nouvel article 7 remanie à nouveau le Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » du projet de loi en supprimant le chapitre 1<sup>er</sup> relatif au contrat d'aménagement.

Les chapitres relatifs au remembrement urbain, à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux disponibilités foncières subsistent, leur contenu ayant été revu « sans pour autant remettre en question le fond du commentaire initial rattaché aux articles précités ». Par conséquent, l'ensemble des remarques formulées par le SYVICOL dans son avis du 13 novembre 2017 précité relatives à ces chapitres (anciens articles 45 à 66 du projet de loi – articles 41 à 62 du texte coordonné) restent valables.

Il demande itérativement le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens. Il est d'avis que les motifs qui ont présidé à l'introduction de l'obligation de construire dans la législation sur l'aménagement communal par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sont plus que jamais d'actualité. A l'époque, les auteurs avaient ainsi retenu que « l'utilité publique peut être motivée par le fait que ces poches non-construites forcent à l'extension des limites de l'urbanisation et sont ainsi indirectement génératrices de frais supplémentaires pour la collectivité locale ». De plus, suite à la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 ayant modifié l'article 16 de la Constitution, les procédures d'expropriation peuvent être poursuivies. Dans la mesure où la loi prévoit que « la commune entame la procédure d'expropriation à son propre profit sur base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations », l'utilité publique à la base de la procédure d'expropriation peut être aisément vérifiée par les juges. S'il est vrai que de manière géné-

<sup>22</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 111/14 du 20 juin 2014

rale, les procédures d'expropriation connaissent une issue incertaine, cela ne veut pas dire qu'elles n'aboutissent jamais. De plus, il arrive très souvent que dans le cadre des discussions entre le pouvoir expropriant et le propriétaire, un terrain d'entente soit trouvé rendant la procédure d'expropriation superflue. Enfin, le SYVICOL donne à considérer que si la réalisation des zones prioritaires d'habitation du PDS 'Logement' pourrait se faire théoriquement à la suite de l'expropriation des terrains concernés sur base de l'article 24 de la loi modifiée du 17 avril 2018 précitée, il ne voit pas en quoi cette procédure serait moins incertaine pour l'Etat que pour une commune qui disposerait d'un projet concret d'aménagement sur ce terrain répondant à l'intérêt général.

En ce qui concerne l'article 43 du texte coordonné – ancien article 47 du projet de loi – concernant le projet de remembrement, le SYVICOL constate qu'à la dernière phrase du dernier alinéa, le mot « taxées » a été remplacé dans le projet de loi par le mot « évaluées ». Il se demande s'il s'agit d'une erreur matérielle, dans la mesure où selon la nouvelle rédaction de l'alinéa 4, l'évaluation de la valeur des parcelles attribuées, qui est fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le PAP 'nouveau quartier', tient déjà compte de la plus-value résultant de l'opération de remembrement.

#### *Amendement 5*

##### *Article 8 nouveau*

Cet article introduit les nouveaux articles 108quinquies et 108sexies énonçant des dispositions transitoires pour les projets d'aménagements généraux et les PAP NQ.

Ainsi, l'article 108quinquies prévoit que les dispositions de l'article 9bis ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement qui ont été soumis au premier vote du conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022, ceci, d'après le commentaire des articles, afin de ne pas appliquer le projet de loi aux communes qui ont « déjà refondu » leur PAG conformément à la loi du 19 juillet 2004, respectivement à celles dont la refonte du PAG est en cours de procédure. Pourtant, d'après le texte de l'article, le projet de loi s'appliquera bien à tout projet d'aménagement – donc à une modification subséquente des PAG entièrement refondus en vertu de la loi modifiée du 19 juillet 2004 – mais uniquement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Une commune qui serait dès lors tentée par une modification de son PAG afin d'introduire, sur une base facultative, pour les terrains reclassés dans une zone d'habitation ou une zone mixte lors de la dernière refonte, respectivement pour les terrains classés dans une zone dédiée prioritairement à l'habitation mais non encore construits, une servitude CTVL ne pourrait pas le faire avant cette date.

S'il salue le fait que le futur article 9bis de la loi ne s'applique pas aux communes dont la refonte du PAG est en cours de procédure et celles qui n'ont pas encore entamé la refonte de leur PAG, le SYVICOL demande à ce que d'autres articles du projet de loi, notamment l'article 1<sup>er</sup> et les articles 9ter à 9nonies, soient également visés par l'article 108quinquies. En effet, ce sont les articles 9ter et 9quater qui créent l'obligation de soumettre les fonds reclassés en zone d'habitation ou zone mixte à une servitude CTVL. De même, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui introduit l'obligation d'élaborer un concept de mise en œuvre au niveau de l'étude préparatoire, ne devrait pas non plus s'appliquer à ces communes.

Finalement, il demande à voir préciser dans le texte de l'article 108quinquies que ce sont les projets d'aménagement « général » qui sont visés par cette disposition.

En ce qui concerne la numérotation de cet article, le SYVICOL donne à considérer que le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes prévoit également un nouvel article 108quinquies dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 de sorte qu'il faudra le cas échéant renuméroter cet article.

En ce qui concerne l'article 108sexies, le SYVICOL s'interroge sur la motivation des auteurs du projet de loi en l'absence d'explications détaillées au commentaire des articles.

Le texte précise à l'alinéa 1<sup>er</sup> que « les dispositions de l'article 29bis (c'est nous qui surlignons) ne s'appliquent pas aux plans aménagement particulier 'nouveau quartier' ni aux conventions prévues à l'article 36, dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ».

C'est précisément le visa de cet article qui interroge le SYVICOL. Trois cas de figure sont en effet possibles :

- soit il s'agit d'une erreur matérielle, et les auteurs ont entendu viser l'article 9bis du projet de loi, comme c'est le cas à l'article 108quinquies,

- soit c'est le futur article 29bis dénommé « Zones de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui est visé,
- soit c'est le futur article 29bis issu du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes qui est visé.

Dans le premier cas, la disposition corrigée signifierait que l'article 9bis du projet de loi ne s'applique pas aux terrains soumis à un PAP NQ dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Pour ce qui est des conventions prévues à l'article 36, rappelons l'article 36, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui prévoit une péremption de plein droit de la convention dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins.

Cette disposition serait alors en contradiction avec la volonté des auteurs du projet de loi d'« activer des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier d'ores et déjà approuvé mais dont l'exécution n'a pas encore été entamée ». Précisément, d'éventuelles servitudes CTVL instituées via une modification ultérieure du PAG ne pourraient pas concerner des terrains soumis à un PAP NQ dont la procédure a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Une telle exclusion serait, de l'avis du SYVICOL, injustifiée dans la mesure où ces servitudes ont justement pour objet de pousser le propriétaire d'une « Baulücke » à user de son bien et à le mettre en valeur.

Le même raisonnement vaut pour le cas où c'est l'article 29bis du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui est visé.

Reste la troisième hypothèse partant du postulat que c'est bien le futur article 29bis du projet de loi n°7648 déposé à la Chambre des députés en date du 7 août 2020 qui est visé, ce qu'une lecture combinée des alinéas 1 et 2 de la disposition semble confirmer. Dans ce cas, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs n'ont pas procédé par le biais d'un amendement gouvernemental audit projet de loi, au lieu d'insérer un cavalier législatif dans le projet de loi sous avis.

En suivant cette démarche, les auteurs se seraient aperçus de la contradiction entre l'article 108sexies du présent projet de loi et l'article 10, point 3, du projet de loi n°7648 instaurant un article 108quinquies qui est libellé comme suit :

*« Les dispositions de l'article 29bis ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier 'nouveau quartier', dont la procédure est entamée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>.*

*Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier 'nouveau quartier' dont la procédure est entamée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>. »*

A contrario donc et selon cette disposition, l'article 29bis ne concerne pas les PAP NQ dont la procédure a été entamée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021, tandis que l'article 108sexies sous analyse dispose lui que l'article 29bis ne concerne pas les PAP NQ (et les conventions prévues à l'article 36) dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Outre ce problème de date, le SYVICOL s'interroge à la lecture de l'alinéa 2 sur la raison d'être de cette disposition. En effet, cet alinéa prévoit que pour chaque PAP NQ visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré. Or, cette question est déjà réglée par l'article 108quinquies cité ci-dessus, qui maintient la règle des 10% posée à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 pour les PAP NQ entrés en procédure avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

L'article 108sexies serait alors à supprimer. En tout état de cause, le SYVICOL demande aux auteurs du projet de loi de clarifier leurs intentions.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 25 janvier 2021

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/06

N° 7139<sup>6</sup>

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 DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET INGENIEURS-CONSEILS**

(10.6.2021)

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (**OAI**) a rédigé le présent avis, après examen du texte coordonné du projet de loi, tel qu'amendé et transmis au Président de la Chambre des Députés par dépêche du 05.11.2020 à la demande de Madame la Ministre de l'Intérieur<sup>1</sup>.

L'OAI approuve dans leur principe les deux principaux apports, à savoir :

- l'introduction d'une **procédure simplifiée pour la modification ponctuelle du plan d'aménagement général** (PAG), et
- relativement aux « contrats d'aménagement », l'**instauration de servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation / de construction de logements**.

L'OAI se rallie pleinement à la considération émise par la Chambre des Métiers (avis complémentaire du 8.3.2021), selon laquelle le reclassement de fonds non constructibles en une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation, « *induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés, de sorte qu'en contrepartie on puisse légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains* ».

En ce qui concerne cette **servitude**, l'OAI est également en phase avec le SYVICOL, qui relève avec pertinence que « *le contrat d'aménagement ou « Baulandvertrag » est remplacé par une servitude administrative, ce qui permet d'éviter les écueils juridiques inhérents à la nature contractuelle du contrat d'aménagement. En effet, contrairement aux obligations du contrat d'aménagement ayant un caractère personnel, la servitude, démembrement du droit de propriété, forme un droit réel et accessoire attaché aux fonds* ».

De nombreuses interrogations demeurent néanmoins sur la philosophie et le fonctionnement concret de ces servitudes. L'OAI considère que le mécanisme devrait consister en un reclassement provisoire favorable dans une zone constructible, conférant au propriétaire un droit à durée limitée pour valoriser son terrain. En cas de non-usage, et ainsi de déchéance de ce droit, le terrain devrait retrouver son état initial, non-constructible. Le propriétaire ne saurait réclamer aucune indemnisation pour ce reclassement, faute d'avoir saisi la chance de pouvoir viabiliser le terrain dans le délai imparti.

Par ailleurs, concernant la mobilisation des **zones vertes susceptibles de reclassements** en zone destinées à l'habitat, l'OAI se rallie en partie à l'avis du Mouvement Ecologique quant à l'utilité de fixer des critères dans la loi. Mais l'OAI estime en revanche que ces critères objectifs ne devraient pas être trop restrictifs. Ces critères s'imposeront tant à la commune, qu'au ministre de l'Intérieur, ainsi qu'au ministre de l'Environnement appelé à se prononcer en cas de reclassement d'une zone verte.

Un refus ministériel de procéder à un reclassement de la zone verte en zone habitable devra être fondé sur des justifications dirimantes. Sur le plan de l'urbanisme, il s'agit notamment d'éviter la

<sup>1</sup> Document parlementaire n°7139<sup>3</sup>



création en zone verte d'îlots déconnectés d'habitations, c'est-à-dire d'éléments du territoire faisant partie du périmètre d'agglomération, sans cependant être directement reliés ni connectés au périmètre d'agglomération d'une localité.

L'OAI estime également que, en cas de nouvelle désignation de zones d'habitation en dehors du périmètre bâti existant, les critères de planification régionale devront être pris en compte, ainsi que les effets sur le trafic, les liaisons avec les transports publics, etc...

L'OAI s'interroge toutefois sur le succès en pratique du dispositif. Il est notamment prévu que les communes qui ont d'ores et déjà effectué la refonte de leur PAG, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude. Or beaucoup de communes seront réticentes à utiliser un tel outil.

Et la mise en œuvre de ce nouveau dispositif peut s'avérer très long, alors qu'il y a urgence à remédier à la crise du logement. Les autres instruments (droit de préemption, expropriation, mesures fiscales etc...) devront donc être également mobilisés pour redonner aux pouvoirs publics les moyens de résoudre la crise du logement.

Pour affronter cette crise, tous les leviers doivent être activés (densification des surfaces de constructions, mesures fiscales ou incitatives pour l'acquisition de terrains et constitution de réserves foncières sous la main publique, etc...). Dans la perspective des élections législatives 2018, l'OAI avait adressé aux membres du Gouvernement ses 18 propositions pour avancer dans le domaine du logement<sup>2</sup>.

Par ailleurs, à l'instar de la Chambre des Métiers, l'OAI considère également que, quelques soient les nouveaux instruments juridiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la première urgence est celle de la simplification administrative. Les délais séparant la conception d'un projet d'habitation à son exécution sont beaucoup trop longs et l'inflation des autorisations et réglementations exigibles, ainsi que des multiples risques de recours de tiers à plusieurs étapes du processus, ne vont pas dans le bon sens.

Face à l'inflation des réglementations diverses touchant à la construction, on demande de manière croissante aux concepteurs de s'improviser juristes. L'OAI plaide de longue date pour un véritable code coordonné de la construction, ainsi que l'instauration d'un véritable "guichet unique", permettant à l'administré d'être confronté à un seul interlocuteur. Des efforts en ce sens ont été effectués (création de la cellule de facilitation urbanisme et environnement, mise en place du site [www.guide-urbanisme.lu](http://www.guide-urbanisme.lu),...), mais restent insuffisants. L'administré reste confronté à plusieurs administrations, censées se coordonner, mais qui en fait divergent fréquemment dans leurs appréciations. En Belgique, il existe un permis unique lorsqu'un projet est soumis tant à un permis d'urbanisme qu'à un permis d'environnement.

Les porteurs de projet et concepteurs ne devraient pas être confrontés, comme c'est le cas actuellement, à une course d'obstacles dans un maquis législatif avec maintes autorités administratives intervenant de manière cloisonnée dans leurs sphères de compétences et jalouses de leurs prérogatives. En l'absence malencontreuse d'un « guichet unique », il incomberait à ces administrations de se concerter en amont, et dans un délai contraint, d'apporter une réponse univoque et coordonnée quant au caractère autorisable du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation.

A ce propos, la Cour Administrative a eu l'occasion de souligner, par exemple, que « *A défaut d'institution d'un permis unique dans la législation luxembourgeoise, à l'image de ce que la région wallonne a pu induire, ni d'une instance étatique unique en matière d'approbation tutélaire des PAG, cette mise en cohérence devrait se faire dans la communication entre les instances compétentes des ministres de l'Intérieur et de l'Environnement...* ».<sup>3</sup>

L'OAI se rallie ainsi pleinement à l'observation de la Chambre des Métiers qui, dans son avis, souligne « *l'importance de la simplification des procédures d'autorisation, la complexité desquelles, en rigidifiant l'offre, alimente, parmi d'autres facteurs, la hausse des prix des logements. A ce niveau, la classe politique ne peut donc guère clamer son innocence* ».

\*

<sup>2</sup> <https://www.oai.lu/files/Avis/PropositionsOAILogement20180223.pdf>

<sup>3</sup> Cour Administrative, numéro 38895C du rôle, arrêt du 13 juillet 2017.

## 2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par le groupe de travail OAI « Section Aménagement du Territoire, Urbanisme, Environnement ».

\*

### 3. AVIS ARTICLE PAR ARTICLE

#### sur le projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

*Article 1<sup>er</sup> – (concernant l'étude préparatoire au PAG)*

*(Ad article 1er modifiant l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004)*

L'article 1er introduit « **le concept de mise en œuvre** », en tant que 4<sup>e</sup> pilier, dans l'élaboration de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général (PAG).

Selon le commentaire exprimé dans le projet de loi, « *le concept de mise en œuvre fera en sorte que davantage d'attention sera portée à la réalité foncière au niveau de l'élaboration du plan d'aménagement général ce qui a comme corollaire vertueux notamment que lors de l'élaboration des différents plans d'aménagement particulier subséquents la réalité foncière d'ores et déjà connue à ce stade contribuera à une exécution plus aisée* ».

L'idée et l'objectif sont en soi louables, leur traduction dans les faits restera à vérifier.

En outre, il est prévu que les communes s'informent des intentions de viabilisation, respectivement de construction des propriétaires concernant leurs fonds, de permettre également de convenir d'un phasage réaliste et cohérent du PAG.

Tout en comprenant la démarche, l'OAI estime que cette enquête doit être d'une durée limitée et ne doit revêtir qu'un aspect consultatif, sans lier la commune. A défaut, loin de constituer une simplification administrative, il n'en résultera qu'un alourdissement supplémentaire des procédures.

De manière générale, la consultation des administrés ou tiers intéressés est bien entendue vertueuse, mais il est également vrai qu'il incombe à l'autorité publique de définir les objectifs d'intérêt public, au-delà des intérêts particuliers minoritaires voire parfois égotiques qui s'expriment.

*Article 2 – (modifications du PAG)*

*(Ad article 2 modifiant l'article 8)*

L'OAI salut l'introduction de cette nouvelle procédure allégée de modification ponctuelle d'un PAG.

Le texte définit la notion de « modifications ponctuelles » du PAG, par opposition à celle de modifications substantielles. Ce concept reste toutefois sujet à interprétation, au vu de son libellé abstrait<sup>4</sup>, non exempt d'un risque de contentieux à ce sujet.

Les auteurs précisent que cette définition est reprise d'un arrêt de la Cour administrative du 9 octobre 2014, n°33257 du rôle. Mais sa pertinence dans le contexte du projet de loi est problématique.

L'OAI se rallie au SYVICOL pour considérer qu'il serait préférable de s'inspirer de la définition de la modification ponctuelle d'un PAP figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, c'est-à-dire que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

<sup>4</sup> « Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

*Article 3 – (créneaux temporaires de viabilisation / construction)*

*(Ad article 3 – Introduction d’un article 9bis)*

L’article 9bis constitue la base légale habilitante pour les servitudes administratives visant à déterminer un créneau temporaire de viabilisation de fonds et de construction de logements sur des terrains à bâtir.

*(Ad article 3 – Introduction d’un article 9ter)*

L’article 9ter dispose que les fonds initialement non dédiés prioritairement à l’habitation (p. ex. une zone verte) et classés en une zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l’habitation, seront dorénavant frappés de manière obligatoire d’un nouveau type de servitude urbanistique qui prescrit pour les propriétaires des fonds concernés un délai endéans lequel ils doivent avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation portant sur des fonds couverts par la servitude précitée. Ainsi, le délai maximal est fixé à 12 ans.

Ce dispositif prévoit ainsi que le PAG peut désigner des servitudes comportant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

L’OAI salut l’adoption de ce nouveau dispositif et approuve l’adoption de telles dispositions instituant des « *créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements* » (CTVL).

Le projet prévoit en outre que les communes qui ont d’ores et déjà effectué la refonte de leur PAG, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude. Ainsi, elles pourront utiliser cet instrument non seulement lors d’un reclassement de fonds en zone destinée prioritairement à l’habitation, mais également pour activer des fonds classés en zone soumise à l’élaboration d’un PAP d’ores et déjà approuvé, mais dont l’exécution n’a pas encore été entamée.

La **sanction en cas de non-viabilisation** significative est le reclassement des parcelles qui ont fait l’objet d’un reclassement en zone destinée prioritairement à – pour l’exprimer par raccourci – “l’habitation sociale”. Ainsi à l’article 9quater, il est prévu que « *À défaut d’avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l’écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d’utilisation du sol initialement prévu par le plan d’aménagement général est reclassé. Suite au reclassement précité, 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* ».

L’OAI s’interroge néanmoins sur une telle « sanction », laquelle ne constitue nullement une véritable sanction dans l’hypothèse d’un terrain initialement non constructible, et finalement reclassé en terrain constructible, avec pour seule restriction d’être réservé à des « *constructions qui répondent à une mission d’intérêt général en matière de logement* ». Le reclassement en zone constructible opère *in fine* une revalorisation du terrain, procurant une plus-value à son propriétaire.

L’OAI considère que, pour être véritablement incitatif, le mécanisme devrait consister en un reclassement provisoire favorable dans une zone constructible, conférant au propriétaire un droit à durée limitée pour valoriser son terrain. En cas de non-usage, et ainsi de déchéance de ce droit, le terrain devrait retrouver son état initial, non-constructible. Ainsi, si le terrain se trouvait initialement en zone verte par exemple, il sera relassé en une telle zone verte non constructible. Le propriétaire ne saurait réclamer aucune indemnisation pour ce reclassement, faute d’avoir saisi la chance de pouvoir viabiliser le terrain dans le délai imparti.

Pour le surplus, l’OAI partage également la crainte exprimée par la Chambre des Métiers, à savoir que « *qu’à l’occasion d’un classement en CTVL, les autorités communales devront conformément aux exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004, élaborer une étude préparatoire qui contiendra les résultats de l’enquête publique quant aux intentions de viabilisation des différents propriétaires concernés. La Chambre des Métiers craint qu’une telle procédure engendre des lourdeurs administratives qui se répercuteront in fine sur le délai de mise à disposition des logements à réaliser sur les fonds concernés* ».

*(Ad article 3 – Introduction d’un article 9quater)*

L’article 9quater constitue la base légale habilitante pour les servitudes administratives visant à déterminer une obligation de construction de logements.

Concernant le délai maximal endéans lequel les logements doivent avoir été réalisés, il se monte à 4 ans.

A défaut, la sanction se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés. Ainsi, seules des constructions pourront y être érigées qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux.

L'OAI approuve un dispositif incitant le porteur de projet à réaliser ce dernier dans les délais imposés, alors qu'à défaut de ce faire elle impactera la valeur foncière des terrains concernés. Comme indiqué précédemment, l'OAI estime toutefois que la « sanction » devrait être le reclassement du terrain à son état initial, afin que le dispositif soit plus fortement incitatif.

*(Ad article 3 – Introduction d'un article 9quinquies)*

Cet article prévoit une nouvelle procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements. L'OAI n'a pas d'objections à ce sujet.

*(Ad article 3 – Introduction d'un article 9sexies)*

Les dérogations, à titre d'exemptions, concernent notamment :

- les fonds ou ensemble de fonds de moins de 10 ares,
- les fonds qui connaissent une servitude non aedificandi,
- les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'Etat ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

L'OAI estime ces exemptions justifiées.

*(Ad article 3 – Introduction d'un article 9septies)*

En cas de remembrement, notamment à la suite d'un conflit entre plusieurs propriétaires en ce qui concerne la réattribution des différentes parcelles, il paraît normal que les délais fixés par la CTVL soient suspendus de plein droit (et pour une durée maximale de 4 années à partir de la décision ministérielle qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement) afin de permettre une résolution d'une telle situation.

*(Ad article 3 – Introduction d'un article 9octies)*

Ces dispositions particulières visent les personnes publiques, les promoteurs publics et les sociétés de développement. Elles ne se verront pas concernées par le reclassement si au jour où s'opère le déclassement elles sont soit propriétaires, emphytéotes ou superficières des fonds concernés.

*(Ad article 3 – Introduction d'un article 9nonies)*

Cet article prévoit un moratoire qui permet de constater si les travaux ont effectivement été entamés ou non avant de procéder définitivement à une éventuelle sanction. L'OAI n'a pas d'objection sur le principe de ce dispositif.

*Article 4 – (Procédure accélérée en matière de modification ponctuelle du PAG)*

*(Ad article 4 insérant l'article 18bis)*

L'OAI approuve l'introduction d'une procédure accélérée en matière de modification ponctuelle du PAG (à l'instar de celle en matière de PAP), qui se distingue par i) l'absence de saisine de la commission d'aménagement appelée à donner son avis, et ii) l'absence de délibération du conseil communal en vue de l'obtention du « feu vert » pour entamer l'enquête publique.

A l'instar de la Chambre des Métiers, l'OAI se demande si une enquête publique est vraiment indispensable dans le cadre d'une modification ponctuelle, et par définition donc mineure, du PAG.

*Article 5 – (Projet d'exécution d'un PAP « nouveau quartier »)*

*(Ad article 5 modifiant l'article 35)*

L'article entend préciser que le projet d'exécution d'un PAP « nouveau quartier » ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des fonds concernés.

L'OAI approuve cette modification qui permet plus de flexibilité, en permettant que le PAP puisse être exécuté en plusieurs phases.

*Article 6 – (Péremption des autorisations)*

*(Ad article 6 modifiant l'article 37)*

Il est prévu que l'entrée en vigueur du PAG modifié, suite au reclassement prévu par l'article 9ter et 9quater, entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes.

L'OAI estime cohérente cette disposition, alors que le porteur d'un projet ne saurait bénéficier d'un droit acquis dont la validité ira au-delà de la durée de constructibilité conférée par la servitude de viabilisation, respectivement de construction de logements.

*Article 7 – (Remembrement urbain, expropriation, réserves foncières)*

*Ad article 7 (modifiant le titre 6)*

Les dispositions concernent le remembrement urbain, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux réserves foncières et à l'obligation de construire.

A l'instar du SYVICOL, l'OAI insiste cependant sur le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

*Article 8 – (entrée en vigueur)*

*(Ad article 8 introduisant les articles 108quiquies et 108sexies)*

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

\*

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 10 juin 2021

*Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils*

*Le Président,*  
Jos DELL

*Le Vice-Président,*  
Marc FEIDER

*Le Directeur;*  
Pierre HURT

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/07

N° 7139<sup>7</sup>

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 général<sup>1</sup> (ci-après le ou les « PAG ») et d'un plan d'aménagement particulier<sup>2</sup> « 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'exécution<sup>3</sup> 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 2017<sup>4</sup>.

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<sup>er</sup> 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*<sup>5</sup> », 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<sup>e</sup> 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*<sup>6</sup> », 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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	+ <sup>7</sup>
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	+ <sup>8</sup>

Légende :

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

\*

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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** »<sup>9</sup> en tant que 4<sup>e</sup> pilier additionnel de l'**étude préparatoire**<sup>10</sup> 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 détermination<sup>11</sup> 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 PAG<sup>12</sup> (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"> <li>• <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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Obligatoire 1</u> : fonds non dédiés à l'habitation, qui sont reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le PAG.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée par le PAG.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation.</li> </ul>
<i>Fonds exemptés d'une servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds et ensembles de fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares.</li> <li>• Fonds qui sont viabilisés.</li> <li>• 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.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>
<i>Sanctions en cas de non-respect des délais des servitudes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> <li>• <u>Facultative</u> : les fonds sont reclassés en zone agricole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> </ul>

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<sup>ter</sup>, qui est inséré au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004, ajoute par ailleurs que le **délai de viabilisation**<sup>13</sup> 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<sup>quater</sup> 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 2.0<sup>14</sup>, 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'habitat<sup>15</sup>. 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<sup>quinquies</sup> 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 **soumis<sup>16</sup> au conseil communal à partir du 1<sup>er</sup> 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 »<sup>17</sup> à se conformer à la loi modifiée du 19 juillet 2004 en adoptant un PAG « mouture 2011 »<sup>18</sup>. 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'Intérieur<sup>19</sup> en date du 1<sup>er</sup> 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 2004<sup>20</sup> 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 instruments<sup>21</sup> 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<sup>e</sup> pilier additionnel de **l'étude préparatoire** qui doit servir de base à l'élaboration d'un projet de PAG, le nouvel article 1<sup>er</sup> 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 **délaï 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 **délaï pour la construction de logements** ne peut pas dépasser le **délaï de viabilisation** de plus de 4 ans.

Dans le contexte du 2<sup>e</sup> cas de figure, la Chambre de Commerce donne à considérer que le **point de départ du délaï pour la construction de logements** – qui en l'occurrence se situerait à **l'échéance du délaï 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 délaï de viabilisation. Dans un tel cas de figure, elle craint par conséquent que le délaï 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 délaï de construction de logements, plutôt que la fin du délaï 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 21<sup>22</sup> et 22<sup>23</sup> 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)<sup>24</sup> 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)<sup>25</sup> 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 territoire<sup>26</sup>. 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 2017<sup>27</sup>, avant d'être ensuite abrogée par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire<sup>28</sup>.

*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 naturelles<sup>29</sup>, 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<sup>er</sup> 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 18bis<sup>30</sup> 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.

<sup>30</sup> « 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 urbain<sup>31</sup>.

#### *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<sup>er</sup> janvier 2022**.

La Chambre de Commerce souligne qu'elle ne s'oppose pas, quant au principe, à cette date du 1<sup>er</sup> 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 2.0<sup>32</sup>.

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.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/08



**N° 7139<sup>8</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

## **PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(22.2.2022)

Par dépêche du 18 avril 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que du texte coordonné de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain que le projet de loi sous revue vise à modifier.

Selon la lettre de saisine, le projet de loi sous avis n'aura pas d'impact sur le budget de l'État.

En date du 6 février 2019, une entrevue a eu lieu avec Madame la Ministre de l'Intérieur.

Par dépêche du 5 novembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis, à la demande de la ministre de l'Intérieur, à l'avis du Conseil d'État des amendements gouvernementaux au projet de loi sous avis.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements, une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements gouvernementaux ainsi qu'une version coordonnée de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain telle que modifiée par le projet de loi sous rubrique.

Une deuxième entrevue avec Madame la Ministre de l'Intérieur a eu lieu en date du 2 décembre 2020.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 14 novembre 2017 et 6 février 2018.

Les avis complémentaires du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'État par dépêches respectivement des 11 mars 2021 et 19 août 2021.

L'avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 30 juillet 2021.

Le présent avis a été établi à partir du texte coordonné du projet de loi annexé aux amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 et englobe dès lors le projet de loi initial ainsi que les amendements qui ont été soumis au Conseil d'État.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a pour objectif, selon l'exposé des motifs, « [d']améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation [...] » conformément au programme gouvernemental prévoyant la « [maîtrise de] l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles ».

Les auteurs du projet de loi indiquent dans ce contexte vouloir « proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution praticables et opérationnelles ».

Le projet de loi initial a fait l'objet d'une refonte à travers les amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020.

Les dispositions du projet de loi initial maintenues lors de la refonte sont :

- l'introduction de la possibilité d'exécution en plusieurs phases d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », et
- la suppression ou la modification de six des sept<sup>1</sup> mesures d'exécution des plans d'aménagement général d'ores et déjà prévues par la loi précitée du 19 juillet 2004, à savoir :
  - o la suppression des zones de développement, des zones à restructurer et de la rectification de limites de fonds ;
  - o la refonte du remembrement urbain ;
  - o la réduction du champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et
  - o la modification de la procédure et des sanctions attachées à l'obligation de construire de terrains non bâtis.

Le changement fondamental apporté par les amendements gouvernementaux est le remplacement de la mesure phare du « contrat d'aménagement » (*Baulandvertrag*), prévue dans le projet de loi initial, que les auteurs avaient qualifiée de « mesure innovante pour l'accélération de la viabilisation des terrains constructibles », par un nouveau concept de servitudes visant à déterminer des « créneaux temporaires de viabilisation de fonds », ci-après « CTV », et de construction de logements, ci-après « CTL ».

Deux autres nouveautés introduites par les amendements sont, selon les auteurs, le « concept de mise en œuvre », incluant une « enquête auprès des propriétaires » en tant que quatrième pilier dans le cadre de l'étude préparatoire ainsi que la procédure de modification ponctuelle des plans d'aménagement général.

Parmi les mesures d'exécution d'un plan d'aménagement général qui sont supprimées à travers le présent projet de loi figurent, comme précisé plus haut, les zones de développement, les zones à restructurer et la rectification de limites de fonds. Pour justifier la suppression de ces mesures, les auteurs évoquent un manque d'attractivité desdites mesures, tout en admettant de manière lapidaire que les raisons n'en sont toutefois « pas totalement élucidées ».

S'agissant du remembrement urbain, le projet de loi sous rubrique supprime purement et simplement le mécanisme de remembrement conventionnel. Il substitue en outre à la procédure de remembrement légal une procédure modifiée de remembrement ministériel, en prévoyant notamment un droit d'initiative au profit « d'un ou de plusieurs propriétaires » et du collège des bourgmestre et échevins. L'abandon du remembrement conventionnel et du remembrement légal est fondé, selon les auteurs, sur le constat que le ministre de l'Intérieur n'a jamais été saisi d'une telle demande, invoquant là encore un manque d'attractivité dont la cause ne serait cependant pas non plus entièrement connue. Selon l'exposé des motifs, « une explication possible pourrait consister dans le fait que les autorités compétentes en matière d'expropriation ont toujours montré une certaine hostilité pour ce qui est des procédures d'expropriation en vue de la construction d'immeubles servant des intérêts privés et pas forcément des intérêts publics ».

Des « difficultés d'application » de la procédure d'expropriation sont par ailleurs également avancées par les auteurs comme étant à l'origine de la suppression de la possibilité de recours à cet instrument, en cas de désaccord entre les propriétaires dans le cadre d'un remembrement, mais aussi en cas de refus de se conformer à une délibération imposant une obligation de construire. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur le bien-fondé de cette suppression : selon le SYVICOL, le recours à une pro-

<sup>1</sup> Seules les dispositions sur les réserves foncières restent intouchées.

cédure d'expropriation par la commune conserverait au contraire toute son utilité, étant donné que l'éventualité d'une telle expropriation permettrait souvent de trouver un terrain d'entente avec le propriétaire concerné, avant même d'entamer la procédure y afférente.

L'introduction d'une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général doit être saluée quant à son principe. Les dispositions afférentes du projet de loi risquent néanmoins de ne pas atteindre l'objectif en raison, d'une part, d'un champ d'application à la fois imprécis et trop restreint et, d'autre part, d'une certaine complexité – et donc longueur – de la procédure prévue. Le Conseil d'État y reviendra à l'occasion de l'examen des articles.

En ce qui concerne les nouvelles servitudes, introduites à travers les amendements gouvernementaux à titre d'alternative au mécanisme du « contrat d'aménagement » prévu dans le projet de loi initial, celles-ci ont pour objet la fixation par les communes de délais de viabilisation de fonds et de construction de logements, en vue d'une mobilisation accélérée de ces derniers.

Le projet de loi définit, d'une part, des cas de figure où les communes ont une obligation de désigner de telles servitudes dans leurs plans d'aménagement général, à savoir pour :

- les fonds initialement classés en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le plan d'aménagement général ;
- les fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général ;
- et, dans les deux cas, pour les servitudes de viabilisation de fonds, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

D'autre part, une faculté de désignation des mêmes servitudes de viabilisation de fonds et de construction de logements est instituée au profit des communes pour tout fonds dédié prioritairement à l'habitation non visé par une servitude « obligatoire » précitée, et, pour les servitudes de viabilisation de fonds, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le délai pouvant être accordé par une commune à travers une servitude de viabilisation de fonds ne peut pas dépasser douze ans, tandis qu'un délai maximal de quatre ans pourra être appliqué pour une servitude de construction de logements.

Le délai précis de chaque servitude est, quant à lui, à déterminer par la commune en fonction des « contraintes urbanistiques objectives » définies de manière générale dans le projet de loi, mais aussi en fonction « 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 ». D'après le commentaire des amendements gouvernementaux, l'enquête auprès des propriétaires « 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 plan d'aménagement général ».

En outre, le dispositif sous revue prévoit des sanctions en cas de défaut d'avoir entamé « de manière significative » des travaux de viabilisation de fonds. Ainsi, la sanction en cas de défaut d'avoir entamé « de manière significative » des travaux de viabilisation de fonds est, d'une part, pour les servitudes soumises à désignation obligatoire, le reclassement des fonds concernés en zone non-constructible correspondant au classement antérieur à la refonte du plan d'aménagement général et, d'autre part, pour les fonds soumis à désignation facultative, le reclassement en zone agricole.

Selon les auteurs, « [c]ette sanction a donc pour effet la caducité du reclassement généralement favorable à l'administré. L'anéantissement du classement favorable s'opère ainsi automatiquement du seul fait de la défaillance dûment constatée du propriétaire et le classement favorable est ainsi réputé n'avoir jamais existé ». Ce reclassement entraîne par conséquent une remise en question du classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, et va donc au-delà de ce que les auteurs présentent comme la simple perte d'une chance.

La sanction en cas de non-exécution d'une servitude de construction de logements vise, quant à elle, à « restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés ». « [S]eules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » y sont autorisées.

Or, s'il existe un large consensus sur les finalités poursuivies par le nouveau dispositif de servitudes, le Conseil d'État se rallie aux observations formulées par le SYVICOL, la Chambre de commerce, l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils ainsi que la Chambre des métiers quant au risque de

manque d'efficacité et de sécurité juridique du nouveau concept proposé. À ce sujet, le Conseil d'État souhaite évoquer les observations préliminaires suivantes, sur lesquelles il reviendra à l'occasion de l'examen des articles.

Le Conseil d'État se demande si les nouvelles dispositions relatives aux servitudes, et plus particulièrement celles relatives aux sanctions y attachées, permettent d'atteindre le but recherché, à savoir « activer le plus rapidement les fonds désignés dans le plan d'aménagement général comme constructibles et de lutter par la même occasion contre la spéculation foncière au Grand-Duché qui incite, actuellement, nombre de propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation reculée, respectivement différée en fonction des fluctuations du marché immobilier ».

Le dispositif des sanctions attachées aux servitudes susmentionnées doit être analysé à l'aune du principe de la proportionnalité, qui a été reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>2</sup>.

À cet égard, le Conseil d'État constate que les sanctions de reclassement en fonds non constructibles, pendant une durée obligatoire limitée de six ans, s'opposent diamétralement à l'objectif annoncé par les auteurs de mobiliser des logements. En effet, ces sanctions auront nécessairement pour effet d'aggraver la situation de pénurie de logements, ceci notamment à l'aune du constat fait par les auteurs du projet de loi qu'un grand nombre de propriétaires tirent un profit financier de la spéculation foncière, même en n'exploitant pas le potentiel constructible de leurs terrains. Plus encore, un effet potentiellement pervers de pression accrue sur les prix immobiliers en cas de diminution des fonds disponibles pour la construction de logements est manifestement à craindre dans cette hypothèse, cela d'autant plus en milieu citadin en cas notamment de reclassement de fonds en zone agricole. De l'avis du Conseil d'État, les sanctions prévues par le dispositif sous revue ne sont ni adéquates ni proportionnées à l'objectif poursuivi, à savoir augmenter l'offre de logements.

De plus, le Conseil d'État se demande si l'obligation « d'entamer », même « de manière significative », des travaux de viabilisation ou de construction est suffisante pour atteindre l'objectif annoncé par les auteurs qui est d'assurer à la population des « conditions de vie optimales », par le biais, plus précisément, de l'augmentation de l'offre de logements. En effet, le Conseil d'État note que les servitudes ne visent qu'une obligation d'entamer des travaux « de manière significative », aucune exigence n'étant ainsi formulée quant à l'achèvement desdits travaux. Quid dans ce contexte du risque non-négligeable de prolifération, à travers le pays, de structures bâties inachevées ne servant pas en soi à atteindre l'objectif de création de logements ? L'obligation d'entamer des travaux de viabilisation et de construction – si tant est qu'elle serait suivie d'effet – ne pourrait-elle en outre pas avoir potentiellement pour conséquence d'engendrer une raréfaction accrue de ressources sur un marché de la construction d'ores et déjà notoirement tendu ?

Toujours en ce qui concerne les nouvelles mesures proposées, le Conseil d'État relève que les dérogations aux délais fixés en vertu des servitudes pourront devenir la règle en raison de leur définition excessivement générale : le projet de loi prévoit ainsi que les délais maxima peuvent soit être rallongés « exceptionnellement », notamment « lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires », soit faire l'objet d'une modification en cas de dépassement [du] délai de viabilisation et de réalisation de logements « non-imputable au propriétaire » (en sus de l'exception de force majeure).

Le Conseil d'État constate par ailleurs que la désignation de servitudes ne s'appliquera qu'aux nouveaux plans d'aménagement général qui seront soumis au conseil communal à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>3</sup> et ne sera obligatoire que dans les cas d'extension du périmètre d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation ou de levée d'une zone d'aménagement différé. S'y ajoute le fait que les délais maxima cumulés prévus par le projet de loi pourront atteindre une durée de seize ans.

2 Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n°146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

3 À l'instar d'autres chambres consultatives, la Chambre de commerce note à ce sujet dans son avis complémentaire ce qui suit : « 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 ».

Au regard de l'envolée constante des prix de l'immobilier<sup>4</sup>, le Conseil d'État se demande, pour sa part, si les servitudes prévues par le projet de loi seront de nature à apporter une solution à brève, voire à moyenne échéance.

Le Conseil d'État note d'ailleurs que le dossier soumis ne contient aucune analyse détaillée des dispositions existantes, des mesures proposées ou d'alternatives potentielles qui auraient été envisagées.

Il relève encore que tant le SYVICOL que la Chambre de commerce craignent que les servitudes risquent de donner lieu à indemnisation en vertu de l'article 22 de la loi précitée du 19 juillet 2004, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle<sup>5</sup>. Le recours à la désignation de servitudes sur une base facultative semble par conséquent improbable dès lors que les communes hésiteront à mettre en œuvre ce mécanisme compte tenu du risque de conséquences financières non négligeables qu'une telle démarche est susceptible d'engendrer.

Le Conseil d'État note par ailleurs que les délais des servitudes, que celles-ci soient obligatoires ou facultatives, sont, d'une part, déterminés en fonction de critères purement objectifs de différenciation, mais d'autre part, et ceci contrairement à ce qui est énoncé au commentaire des amendements gouvernementaux, également en fonction de critères subjectifs ayant trait à la « volonté des intentions de viabilisation respectivement de construction » exprimées lors de l'enquête auprès des propriétaires. Le commentaire des amendements gouvernementaux sur la prise en compte de « contraintes urbanistiques » relatives à des « caractéristiques objectives, géographiques et techniques du site qu'il s'agit de viabiliser [ou de construire] à l'exclusion de toute autre prise de considération » n'est manifestement pas en phase avec le texte du projet de loi, qui prévoit que les délais des servitudes reposent, au moins partiellement, sur l'enquête auprès des propriétaires, dont l'objectif est, selon les auteurs, de permettre de « convenir » d'un phasage réaliste et cohérent du plan d'aménagement général. Par ailleurs, la désignation de servitudes facultatives n'est, de même, entourée d'aucun critère.

Au risque d'une violation du principe d'égalité devant la loi en cas d'application arbitraire de telles servitudes s'ajoute en outre la question de savoir si les dispositions sous revue, en ce qu'elles omettent de prévoir des critères clairs et précis pour la définition des délais des servitudes et l'imposition des servitudes facultatives, ne sont pas source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État rappelle que, par son arrêt du 22 janvier 2021<sup>6</sup>, le juge constitutionnel attribue désormais valeur constitutionnelle au principe de sécurité juridique et l'applique pour contrôler la constitutionnalité des lois. Il découle de cet arrêt que toute règle de droit doit être suffisamment claire, accessible et prévisible, au risque, sinon, d'être déclarée non conforme au principe de sécurité juridique par la Cour constitutionnelle.

Sur le plan de la simplification administrative, les dispositions du projet de loi seront de nature à ralentir les procédures en raison notamment de l'effort et de l'investissement supplémentaires requis de la part des autorités communales. Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi espèrent pouvoir profiter d'un gain de temps *ex post* résultant d'une soi-disant meilleure prise en compte de la « réalité foncière »<sup>7</sup>, mais ils n'expliquent pas de quelle manière un tel gain pourrait objectivement être atteint au vu des travaux préparatoires d'ores et déjà accomplis par les communes dans le cadre de la définition de leur phasage de développement urbain conformément aux dispositions actuellement en vigueur. L'introduction du nouveau concept de mise en œuvre incluant une enquête auprès des propriétaires aura par ailleurs pour effet d'alourdir considérablement la procédure d'élaboration d'un plan d'aménagement général, y compris la procédure de modification ponctuelle dite allégée.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État note que les auteurs utilisent de manière confuse tout au long de la loi en projet les notions de « fonds », de « terrain », de « parcelle », de « lots », de « foncier » ou encore de « surface ». Chacune de ces notions a son acception spécifique. Elles se recoupent partiellement sans pourtant être synonymes. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de rechercher la cohérence dans la terminologie utilisée tout au long du projet de loi.

4 Voir « Le Logement en Chiffres n°10 – Avril 2021 » publié par le STATEC et l'Observatoire de l'Habitat <https://download.data.public.lu/resources/prix-de-vente-des-appartements-le-logement-en-chiffres/20210420-082531/logement-chiffres-2020t4.pdf>

5 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 101/13 du 4 octobre 2013 (Mém. A – n° 182 du 14 octobre 2013).

6 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

7 Les auteurs précisent, en faisant référence à une enquête auprès des propriétaires, que « le concept de mise en œuvre fera en sorte que davantage d'attention sera portée à la réalité foncière au niveau de l'élaboration du plan d'aménagement général [...] ».

Quant aux textes coordonnés joints au dossier, le Conseil d'État regrette que les modifications proposées, tant par rapport au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 que par rapport au projet de loi initial, n'aient pas été mises en évidence. En effet, les auteurs ont opéré un remplacement intégral de certains pans de la loi de 2004, les textes coordonnés ajoutés ne permettant dès lors pas d'avoir un aperçu précis des modifications opérées par rapport aux textes précités.

Au vu des dispositions concernant le remembrement urbain, le Conseil d'État estime enfin qu'il aurait été indispensable de saisir également la Chambre des notaires du projet de loi sous rubrique.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis vise à modifier l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La disposition sous revue introduit, sous un nouveau point 3<sup>o</sup>, la notion de « concept de mise en œuvre » en tant que quatrième pilier supplémentaire de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général. Selon les auteurs, le but de l'article sous revue est de « fournir une base légale habilitante » à ce concept.

Selon le commentaire des amendements gouvernementaux, « [c]e concept de mise en œuvre détermine le phasage de développement pour les fonds destinés à être urbanisés. Ainsi, pour les fonds couverts ultérieurement au niveau du plan d'aménagement général par une [servitude temporaire de viabilisation de fonds ou de construction de logements], le concept de mise en œuvre déterminera au moins des délais relatifs aux travaux de viabilisation respectivement de construction ».

Le Conseil d'État note que la nouveauté introduite à travers le présent projet de loi ne semble en tout état de cause pas porter sur l'élaboration d'un phasage de développement ni sur celui d'un concept de mise en œuvre – ces derniers étant d'ores et déjà prévus par la législation en vigueur – mais consiste a priori uniquement dans l'introduction d'une obligation pour les communes d'effectuer, dans le cadre de la définition de leur concept de mise en œuvre, une « enquête auprès des propriétaires » afin, selon le commentaire des amendements gouvernementaux, de « convenir » d'un phasage réaliste.

Le projet de règlement grand-ducal visé par l'article sous revue et modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général en vigueur prévoit ainsi simplement de transférer l'obligation de déterminer un « phasage de développement urbain », qui constitue actuellement un élément du « concept de développement »<sup>8</sup>, dans un nouvel article 6 ayant trait au même concept qui est toutefois renommé « phasage de développement pour les fonds destinés à être urbanisés » et qui serait dorénavant l'unique élément constitutif d'un « concept de mise en œuvre » introduit à l'endroit de cet article. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à opérer un changement de terminologie sur ce point.

Par ailleurs, la notion de « concept de mise en œuvre » n'est pas non plus nouvelle, car l'élaboration d'un tel concept est déjà prévue dans le cadre du schéma directeur, en vertu de l'actuel article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 précité<sup>9</sup>. Le schéma directeur est, selon le SYVICOL, « le pendant opérationnel du concept de développement »<sup>10</sup>, qu'il précise et complète. Le Conseil d'État constate que le terme « concept de mise en œuvre » est utilisé à deux endroits et dans deux contextes différents dans le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 précité, à savoir, d'une part, au niveau de l'étude préparatoire et, d'autre part, au niveau du schéma directeur. Le Conseil d'État se demande si les deux occurrences se réfèrent au même concept et recommande de clarifier ce point.

Il y a lieu de noter également que le commentaire des amendements gouvernementaux fait état de l'importance centrale attribuée au concept de mise en œuvre, surtout en ce qui concerne l'enquête

8 Voir l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général en vigueur.

9 Il est prévu que cet article devienne l'article 11, paragraphe 1, point 5 selon le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

10 Avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) sur le projet de loi n° 7139 du 25 janvier 2021, p. 4.

auprès des propriétaires. Cette enquête n'est pourtant pas mentionnée à l'article sous revue, sinon de manière générale en tant que quatrième pilier de l'étude préparatoire dans le cadre de l'élaboration des futurs plans d'aménagement généraux<sup>11</sup>, ceci du moins en tant qu'instrument permettant de déterminer « des délais endéans lesquels le propriétaire devra viabiliser respectivement construire sur ses fonds », en indiquant qu'« une telle personnalisation des délais a comme avantage de mieux rendre compte de l'hétérogénéité des spécificités que présentent les fonds concernés [...] ». Au-delà des observations qui précèdent, le Conseil d'État reviendra sur le « concept de mise en œuvre », y compris sur l'enquête auprès des propriétaires, dans le cadre de l'examen des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> de la loi en projet concernant les nouvelles servitudes de viabilisation de fonds et de construction de logements.

De manière générale, le Conseil d'État s'interroge sur l'absence de régime transitoire pour les plans d'aménagement généraux non définitivement approuvés selon l'article 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004. La procédure d'adoption des plans d'aménagement généraux en question devra-t-elle être recommencée pour intégrer cette nouvelle composante de l'étude préparatoire, à savoir le concept de mise en œuvre incluant une enquête auprès des propriétaires ? Telle ne semble pas être la logique intrinsèque du projet de loi, notamment compte tenu du lien entre le nouveau « concept de mise en œuvre » et l'instauration du régime de servitudes qui ne s'appliquera pas aux plans d'aménagement généraux en cours d'élaboration en vertu du nouvel article 108<sup>quinquies</sup> de la loi en projet, qui quant à lui ne s'applique qu'à l'article 9<sup>bis</sup> nouveau.

#### Article 2

L'article 2 du projet de loi entend remplacer l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il introduit la faculté pour le collège échevinal d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général instaurée par l'article 18<sup>bis</sup> de la loi en projet.

L'introduction d'une telle procédure accélérée en matière de modification du plan d'aménagement général se fonde, selon les auteurs, sur deux raisons :

- « [...] il s'avère régulièrement en pratique qu'un plan d'aménagement général peut contenir une série d'erreurs ou incohérences de moindre envergure une fois qu'il est entré en vigueur et qu'il commence à être exécuté,
- [...] dans le cadre de la désignation de [servitudes temporaires de viabilisation de fonds ou de construction de logements], il peut s'avérer que l'un ou l'autre délai fixé pour la viabilisation des fonds concernés ne soit pas adapté à la spécificité du site, respectivement à la situation individuelle du ou des propriétaires ».

L'article sous revue définit la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général comme celle « [...] qui [a] pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Il ajoute 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 naturelles, 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<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi ».

Or, l'article 26, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui a trait au plan d'aménagement particulier, définit les modifications ponctuelles desdits plans d'aménagement particuliers comme étant « les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

<sup>11</sup> Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général fait référence au concept de mise en œuvre uniquement dans le cadre de la détermination des délais pour les nouvelles servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements.

Les auteurs du projet de loi expliquent que la définition proposée de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général a été reprise d'un considérant d'un arrêt de la Cour administrative<sup>12</sup>. Le Conseil d'État relève que cet arrêt porte sur l'étendue du pouvoir de l'autorité de tutelle et est étranger à la question de modification ponctuelle en question, ce qui remet en cause sa pertinence en l'espèce.

Les auteurs du projet de loi restent en outre en défaut de fournir des explications quant au choix d'opter pour une définition des modifications ponctuelles qui diffère de celle d'ores et déjà prévue pour les plans d'aménagement particulier.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que la définition proposée à l'endroit de l'article 8 semble opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de « moindre envergure ».

Le Conseil d'État recommande de revoir la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général en tenant compte de l'objectif de simplification administrative recherché.

### Article 3

L'article 3 vise à introduire les articles 9bis à 9nonies qui ont trait au nouveau concept de servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'aménagement général.

Tableau : Champ d'application des servitudes administratives<sup>13</sup>

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"> <li>• <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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Obligatoire 1</u> : fonds non dédiés à l'habitation, qui sont reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le PAG.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée par le PAG.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation.</li> </ul>
<i>Fonds exemptés d'une servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds et ensembles de fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares.</li> <li>• Fonds qui sont viabilisés.</li> <li>• 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.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>

<sup>12</sup> Les auteurs font référence à l'arrêt n° 33275 du rôle. Or, il semble plutôt s'agir de l'arrêt de la Cour administrative du 6 février 2014 (n° de rôle 33257 CA).

<sup>13</sup> Tableau repris de l'avis complémentaire de la Chambre de commerce du 13 août 2021, p. 7.



<i>Sanctions en cas de non-respect des délais des servitudes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatoire 1 et 2 : les fonds retrouvent le classement dont ils disposaient avant la modification / la refonte du PAG ayant institué la servitude CTV.</li> <li>• <u>Facultative</u> : les fonds sont reclassés en zone agricole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>

#### *Article 9bis*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9bis dispose que le plan d'aménagement général « peut » désigner des servitudes comportant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements. Il ajoute que « [l]es servitudes [CTV et CTL] 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 ».

Le Conseil d'État note tout d'abord que l'article 9bis prévoit une possibilité de désigner des servitudes, ce qui semble être en contradiction avec les articles 9ter et 9quater qui prévoient quant à eux, selon le cas, la désignation soit obligatoire soit facultative de servitudes. Or, la désignation obligatoire d'une servitude exclut toute marge d'appréciation contrairement à ce que laisse entendre l'utilisation du verbe « pouvoir » à l'article 9bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

En outre, la définition de l'effet des servitudes comme étant déterminé « conformément au concept de mise en œuvre [...] » est incohérente par rapport aux dispositions des articles 9ter et 9quater de la loi en projet. Ces derniers prévoient en effet que ce sont les délais de viabilisation de fonds et de constructions de logements qui seront fixés en fonction des « résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire », mais également en fonction d'autres critères énumérés dans les articles précités.

Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge encore sur l'effet des nouvelles servitudes tel que décrit par la disposition sous revue. Est-ce que les servitudes en soi « ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps » comme le prévoit le paragraphe 1<sup>er</sup> ? La restriction du « mode et du degré d'utilisation du sol dans le temps » ne découle-t-elle pas au contraire de la sanction de non-exécution des servitudes in *aedificandi* qui instaurent une obligation d'entamer de manière significative des travaux de viabilisation ? En effet, compte tenu de l'obligation de faire attachée aux servitudes proposées, un reclassement déterminant la modification du mode et du degré d'utilisation du sol ne peut, aux yeux du Conseil d'État, avoir lieu qu'en cas de non-exécution dûment constatée de l'obligation de faire et non par le simple écoulement du délai de la servitude concernée.

De manière plus générale, et tel qu'exposé dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'État se demande si l'obligation « d'entamer », même « de manière significative », des travaux de viabilisation ou de construction est suffisante pour atteindre le but consistant à augmenter l'offre de logements.

Sur la base de l'ensemble des développements qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à la disposition sous revue qui est source d'insécurité juridique du fait de son imprécision et de son incohérence par rapport au texte des articles 9ter et 9quater précités du projet de loi.

Le paragraphe 2 du même article renvoie encore à un règlement grand-ducal pour « préciser le contenu » des servitudes prévues à l'article 9bis. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Article 9ter*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous revue prévoit, d'une part, une obligation d'instaurer des servitudes de viabilisation de fonds pour tous les fonds qui sont nouvellement classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation en vertu du plan d'aménagement général ou dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée et, d'autre part, une faculté de désigner de telles servitudes pour les fonds déjà situés dans une zone dédiée prioritairement à l'habitation avant l'entrée en vigueur du nouveau plan d'aménagement général.

Il y a lieu de noter à l'alinéa 1<sup>er</sup> que le terme « initialement » porte à confusion car la servitude grève, en toutes hypothèses, tout fonds nouvellement classé et dédié prioritairement à l'habitation. Plus encore, le terme « ceci » employé à l'alinéa 2 ne précise pas à quoi il se réfère, ce qui entraîne une insécurité juridique à laquelle le Conseil d'État doit s'opposer formellement.

De manière plus générale, et si le Conseil d'État peut comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte en projet, il rappelle que les servitudes ne visent qu'une obligation d'entamer des travaux « de manière significative » et qu'à défaut d'achèvement desdits travaux, le but recherché par les auteurs risque de ne pas être atteint.

L'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> vise l'hypothèse des servitudes facultatives, sans que le dispositif ne précise toutefois selon quels critères de telles servitudes pourront être inscrites par une commune. Ainsi, seuls certains fonds situés dans une zone dédiée prioritairement à l'habitation selon l'ancien plan d'aménagement général feront l'objet d'une inscription d'une servitude lors de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'aménagement général, alors que d'autres ne feront pas l'objet d'une telle servitude. Force est donc de constater qu'en l'absence de critères dans le dispositif proposé, l'instauration de servitudes facultatives peut frapper les propriétaires de manière arbitraire.

Or, il est rappelé à cet égard qu'une ingérence dans le droit de propriété doit « présente[r] une certaine qualité, celle d'être compatible avec la prééminence du droit et d'offrir des garanties contre l'arbitraire »<sup>14</sup>. Le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application<sup>15</sup>.

Dans ce contexte, le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que « les dispositions d'une réglementation d'urbanisme sont d'interprétation stricte, dans le sens d'une interprétation restrictive » et que « [...] l'interprétation stricte voire restrictive d'un texte juridique signifiant que l'attitude que doit adopter l'interprète du texte doit aller dans le sens d'une restriction de sa portée, par opposition à une interprétation large voire extensive, c'est-à-dire allant dans le sens d'un élargissement de sa portée »<sup>16</sup>.

Au vu de l'imprécision du cadre légal découlant de l'absence de critères clairs, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 3 qui est source d'insécurité juridique et qui porte atteinte à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui requiert notamment que toute ingérence dans le droit de propriété soit prévue par la loi.

Le paragraphe 2 dispose que les servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation définissent des délais variables endéans lesquels les travaux doivent être « entamés de manière significative », tout en prévoyant un délai maximal légal de douze ans.

En ce qui concerne la détermination des délais, le paragraphe sous revue dispose que les critères à appliquer tiennent compte de « l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site, 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 ».

Tout d'abord, le Conseil d'État note que l'enquête auprès des propriétaires est mentionnée pour la première fois au paragraphe 2 du projet de loi en tant que notion distincte du « concept de mise en œuvre », dont elle est pourtant censée être une composante selon le projet de règlement grand-ducal auquel il est renvoyé à l'article 2 de la loi en projet. Les deux dispositions en question manquent donc de cohérence.

Le Conseil d'État s'interroge de même sur la valeur ajoutée d'une enquête auprès de certains propriétaires afin de « personnaliser les délais » et de « convenir » du phasage de développement.

En l'absence d'explications dans le commentaire des amendements, la question se pose en effet en quoi – en sus de toutes les données urbanistiques objectives devant servir aux communes pour déterminer le phasage de développement dans le cadre de leur plan d'aménagement général – les informations sur les intentions personnelles et subjectives de viabilisation et de construction découlant de l'enquête auprès des propriétaires permettraient aux communes de mieux définir un phasage de développement garantissant le respect de l'intérêt général conformément à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

14 Arrêt de la CEDH, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], du 25 octobre 2012, n° 71243/01, § 96.

15 Arrêt de la CEDH, *Beyeler c. Italie* [GC], du 5 janvier 2000, n° 33202/96, § 109.

16 Jugement du tribunal administratif du 27 septembre 2021 (n° de rôle 46382). Voir aussi : Arrêt de la Cour administrative du 26 janvier 2006 (n° de rôle 20285C).

Par ailleurs, les intentions exprimées à un moment donné par un propriétaire peuvent changer avec le temps et ne reflètent pas forcément celles du propriétaire subséquent en cas de mutation de propriété, de sorte que les délais soi-disant « personnalisés » qui pourraient être déduits par une commune d'une enquête auprès de certains propriétaires risquent rapidement de ne plus être d'actualité. Une commune devrait-elle dès lors procéder à une nouvelle enquête en cas de changement de propriétaire ou seule la « volonté » des propriétaires consultés au moment d'une refonte du plan d'aménagement général serait-elle prise en compte et à quelle fin ?

En outre, compte tenu du risque de sanction associé au non-respect potentiel d'une servitude dont le délai serait ultérieurement défini en prenant en considération des intentions exprimées lors d'une enquête auprès des propriétaires, ces derniers n'auraient-ils pas, de toute façon, intérêt à ne pas déclarer d'intentions de viabilisation autres que celles correspondant au délai légal maximal prévu pour les servitudes afin d'éviter dans la mesure du possible tout reclassement lié au non-respect d'un éventuel délai imposé qui serait plus court que ce délai maximal ?

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la contradiction apparente entre, d'une part, l'approche d'instaurer une consultation des propriétaires – ayant un intérêt propre, certes légitime – décrite comme étant consensuelle voire conventionnelle par les auteurs du projet de loi (« [cette enquête] permettr[a] également de convenir d'un phasage réaliste et cohérent du plan d'aménagement général ») et, d'autre part, la mise en place d'un mécanisme contraignant d'imposition de servitudes ayant pour but d'accélérer la viabilisation et la construction de logements sur base de « l'intérêt général » de la population en luttant contre la rétention foncière opérée, selon les auteurs, par certains de ces mêmes propriétaires.

Au-delà des considérations précitées sur le bien-fondé d'une enquête auprès des propriétaires, force est encore de constater que le projet de loi sous revue ne prévoit pas que la détermination des délais de servitudes s'opère uniquement en fonction de critères objectifs de différenciation, mais vise aussi la prise en compte d'éléments purement subjectifs ayant trait à la « volonté des intentions de viabilisation respectivement de construction » exprimés lors de l'enquête auprès des propriétaires dans l'optique d'une « personnalisation des délais » de viabilisation.

S'agissant d'un acte préparatoire à un acte administratif de nature réglementaire sous forme d'un plan d'aménagement général, le concept de mise en œuvre, et plus particulièrement l'enquête auprès des propriétaires, seront soumis au contrôle du juge administratif. Or, dans quelle mesure la prise en compte d'intentions subjectives et personnelles exprimées lors d'une enquête ponctuelle auprès de propriétaires pourrait-elle valablement servir, ne serait-ce que partiellement, à titre de justes motifs légaux à la base de l'acte administratif que constitue un plan d'aménagement général ?

En outre, les motifs à la base de l'acte administratif doivent pouvoir être retracés, à la fois par la juridiction saisie dans le cadre d'un éventuel recours et par les administrés intéressés (i.e. les propriétaires concernés par une enquête, mais également des tiers), afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de la motivation légale et de la proportionnalité de l'acte administratif<sup>17</sup>. Les auteurs du projet de loi indiquent que « les droits des administrés restent pleinement garantis alors qu'à l'occasion du lancement de la procédure légale d'adoption d'un nouveau plan d'aménagement général, ces derniers gardent évidemment la faculté de faire valoir leurs objections et observations en vertu des articles 13 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ». Néanmoins, la question se pose de savoir comment le juge administratif serait matériellement en mesure de vérifier tant l'existence que la légalité et la proportionnalité des motifs à la base de l'acte administratif en l'absence de définition de critères et d'une procédure légale transparente liée à l'enquête auprès des propriétaires.

Dans le même contexte, il convient de se demander si, au vu de l'absence de définition de l'enquête auprès des propriétaires et du manque de précision concernant l'élaboration du concept de mise en

17 Arrêt de la Cour administrative du 6 mai 2021 (n° de rôle 44579 C) : « En vue d'être conforme à la fois à l'article 13 de la CEDH et au principe constitutionnel du recours effectif dans le cadre d'un Etat de droit, le juge administratif de l'annulation ne peut pas limiter son contrôle en ne sanctionnant que des situations dites « manifestes », sinon de « flagrante disproportion », au risque d'aboutir à un recours ineffectif, mais il est appelé à opérer une balance valable et équilibrée des éléments en cause et à vérifier plus particulièrement si l'acte posé est proportionné à son but. Par ailleurs, le principe de proportionnalité doit être considéré, en toute matière, comme étant un principe essentiel en ce qu'il tend vers l'équilibre nécessaire entre les moyens à mettre en œuvre et le but à atteindre dans un contexte précis donné. C'est sous cette multiple optique qu'il convient dès lors pour la Cour d'opérer le contrôle inhérent à un recours en annulation dirigé contre un acte réglementaire respectueux du principe constitutionnel du recours effectif dans un Etat de droit. »

œuvre, le droit à un recours effectif est respecté pour une tierce personne ayant un intérêt à agir si un recours visant un élément découlant d'une enquête auprès des propriétaires ne lui est ouvert que plusieurs années après une telle enquête au moment de l'adoption du plan d'aménagement général.

Au vu des imprécisions et équivoques relatées ci-dessus, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au paragraphe 2 qui est source d'insécurité juridique.

Le paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, a trait au non-respect de l'obligation imposée à travers la servitude, c'est à-dire en cas de défaut d'entamer « de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai » de la servitude. Il dispose que « le fonds ou partie de fonds » concerné est dans ce cas « reclassé conformément aux dispositions de l'article 9<sup>quinquies</sup> ».

Ce paragraphe appelle plusieurs observations.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, la notion de « partie de fonds » n'est pas définie. Le Conseil d'État s'interroge sur le fonctionnement du dispositif des servitudes en relation avec une telle « partie de fonds ». Sachant qu'une servitude devrait en principe couvrir un fonds bien déterminé et sur toute son étendue, la disposition sous revue permettra « d'extraire » *ex post* une « partie de fonds » d'une servitude préalablement imposée pour soustraire cette « partie » d'une sanction de reclassement. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier la disposition sous revue.

Les alinéas 2 et 3 du même paragraphe prévoient que la sanction en cas de défaut d'avoir entamé « de manière significative » des travaux de viabilisation de fonds est, d'une part, pour les servitudes soumises à désignation obligatoire, le reclassement du fond concerné en zone non-constructible correspondant au « mode et [au] degré d'utilisation du sol, dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18<sup>bis</sup> » et, d'autre part, pour les fonds soumis à désignation facultative, le reclassement en zone agricole.

À titre préliminaire, le Conseil d'État relève que les termes « lorsque le fonds ne doit pas être couvert » se réfèrent à une interdiction et non pas à une faculté. Or, les servitudes visées en l'espèce sont essentiellement de nature facultative, de sorte que l'utilisation des termes précités est erronée dans le cas de figure visé et a ainsi pour effet de créer une incohérence. Par conséquent, il demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de lever cette incohérence qui est source d'insécurité juridique en adaptant la disposition sous revue à cet égard.

Selon les auteurs, « [la] sanction a donc pour effet la caducité du reclassement généralement favorable à l'administré. L'anéantissement du classement favorable s'opère ainsi automatiquement du seul fait de la défaillance dûment constatée du propriétaire et le classement favorable est ainsi réputé n'avoir jamais existé ».

Le Conseil d'État constate cependant que les fonds soumis à servitude facultative sont des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier d'ores et déjà approuvé dont l'exécution n'a pas encore été entamée. La sanction du défaut d'avoir commencé de manière significative des travaux de viabilisation pour des fonds est leur reclassement en zone agricole<sup>18</sup>, ce qui implique par conséquent une remise en question du classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, allant au-delà de ce que les auteurs présentent comme la perte d'une chance.

Nonobstant ce qui précède, et même en cas de « caducité » d'un classement favorable dans le périmètre constructible en cas de non-exécution d'une servitude obligatoire, la sanction prévue doit, tel que relevé aux considérations générales, être analysée sous l'angle de la proportionnalité. Le Conseil d'État estime que les sanctions de reclassement en fonds non constructibles pendant une durée obligatoire limitée de six ans auront pour effet d'aggraver la situation de pénurie de logements, ceci d'autant plus à l'aune du constat fait par les auteurs qu'un grand nombre de propriétaires peuvent tirer un profit financier de la spéculation foncière, même en n'exploitant pas le potentiel constructible de leurs terrains.

De plus, le reclassement de terrains en zone agricole pourrait aller à l'encontre de l'objectif visé en créant des enclaves non construites. Ce constat est d'ailleurs partagé par les auteurs des amendements à l'endroit du commentaire relatif à l'article 9<sup>quater</sup> alors qu'ils soulignent, pour ce qui concerne les

<sup>18</sup> Les auteurs expliquent que ces fonds « ne peuvent retrouver leur affectation qu'[ils] connaissaient avant la refonte du plan d'aménagement général alors que l'ancien plan d'aménagement général « mouture 1937 » ou « mouture 2004 » a été abrogé dans son entièreté. », sans pour autant mentionner les droits préexistants à la servitude découlant du plan d'aménagement général approuvé.

servitudes déterminant une obligation de construction de logement, qu'« un reclassement des fonds, déjà viabilisés et constituant, le cas échéant, des enclaves dans le tissu urbain nouvellement créé en zone initialement prévue par le PAG, risquerait régulièrement d'aller à l'encontre des prescriptions de l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 [qui] [...] prône notamment une utilisation rationnelle du sol, ainsi qu'un développement harmonieux du tissu urbain et rural existant ». Les auteurs relèvent encore que « en cas de reclassement de fonds entièrement viabilisés en zone verte notamment, ces objectifs de même que la cohérence intrinsèque du PAG risqueraient d'être sérieusement hypothéqués ». Le Conseil d'État estime que ces considérations valent tant pour les servitudes déterminant une obligation de construire que pour celles imposant une obligation de viabiliser. Le reclassement en fonds non constructibles s'oppose aux objectifs prévus à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ayant trait notamment à la mise en valeur harmonieuse et au développement durable de toutes les parties du territoire communal. Outre la contradiction avec les objectifs et missions assumés par les communes dans le cadre de l'aménagement du territoire, un tel reclassement ne permet, en tout état de cause, pas d'atteindre la finalité poursuivie qui est celle d'augmenter l'offre de logements.

Le Conseil d'État estime que le dispositif des sanctions n'est pas adéquat et proportionné à l'objectif poursuivi, à savoir augmenter l'offre de logements. Tenant compte de ce qui précède, il doit émettre une opposition formelle à l'égard du paragraphe 2 qui porte atteinte au principe de la proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>19</sup>.

Le Conseil d'État se demande enfin si la sanction du reclassement ne relève pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la notion d'« accusation en matière pénale » est appréciée de manière autonome, c'est-à-dire indépendamment de la qualification formellement adoptée par le droit interne. Ainsi, trois critères alternatifs sont mobilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal d'une sanction. Il convient de s'intéresser à la qualification juridique de la sanction en droit interne, à sa nature et sa sévérité<sup>20</sup>.

Ainsi que les auteurs le précisent dans le commentaire de la disposition sous avis, le reclassement est qualifié de sanction. Le Conseil d'État relève, quant à la nature de la sanction, que celle-ci n'appartient certes pas au « noyau dur du droit pénal », au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, le Conseil d'État constate le but dissuasif de la sanction prévue par le dispositif sous revue, d'ailleurs reconnu par les auteurs du projet<sup>21</sup>, qui se traduit par une certaine sévérité, d'autant plus que le reclassement est combiné à une interdiction de modification de classement pendant une période minimale de six ans selon l'article 9octies, paragraphe 3, du projet de loi sous rubrique<sup>22</sup>.

Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit l'application de sanctions pénales pour « tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ». L'article en question n'est pas modifié par le projet de loi sous revue. Au commentaire des articles, les auteurs soulignent à cet égard que « [c]e comportement positif obligatoire devra être lu de manière restrictive alors que les textes légaux qui règlent la police urbanistique doivent être interprétés limitativement sachant que toute violation d'une disposition contenue dans un plan d'aménagement est susceptible d'être sanctionnée pénalement ».

19 Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n°146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

20 Arrêts de la CEDH, *Engel et autres c. Pays-Bas*, du 8 juin 1976, n° 5100/71, §82 ; *Pişkin c. Turquie*, du 15 décembre 2020, n° 33399/18, §103. La Cour a ensuite étendu ce standard pour l'article 4 du Protocole n°7 : arrêts de la CEDH, *Sergueï Zolotoukhine c. Russie*, du 10 février 2009, n° 14939/03 §§70-84 ; *A. et B. c. Norvège*, du 15 novembre 2016, nos 24130/11 et 29758/11, §107. Du point de vue du droit de l'Union européenne : arrêt de la CJUE, *DB c. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, du 2 février 2021, C-481/19, §§42-43.

21 Doc. parl. n° 7139<sup>3</sup>, p. 11.

22 Le Conseil d'État, en se référant à l'arrêt *Engel*, a ainsi souligné que « [l]e but et la sévérité de la sanction fournissent l'indication ultime, et le plus souvent déterminante, de la matière pénale. Le but de la sanction peut varier. Il n'est parfois que réparateur, visant à effacer seulement les conséquences du fait ou du comportement transgresseur. Dans ce cas, on reste en dehors de la matière pénale. Mais il en va différemment si la sanction vise à produire un effet dissuasif. Ou qu'en d'autres termes, elle a pour but de décourager d'une éventuelle récidive l'auteur du manquement ; et de décourager aussi, par là même, tous ceux qui seraient enclins à se comporter de même. Bien entendu, cette finalité dissuasive se traduit dans la sévérité de la sanction prévue ». Voir l'avis du Conseil d'État n° 48.950 du 8 mars 2011 (doc. parl. n° 61643 , p. 7). Voir aussi, Marc Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, paragraphe n° 652.

Indépendamment de la question de savoir si l'article 107 précité est suffisamment précis et circonscrit pour suffire aux exigences du principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État donne à considérer que dans cette lecture l'application de la disposition en question au cas de figure des manquements aux obligations prescrites par les servitudes, et partant l'application de sanctions administratives et pénales aux mêmes faits et au regard des mêmes finalités, se heurte au principe du *non bis in idem*<sup>23</sup>.

#### *Article 9quater*

L'article sous revue traite des servitudes de constructions de logements et reprend, dans une large mesure, le libellé des dispositions de l'article 9ter concernant les servitudes de viabilisation de fonds.

Tout d'abord, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 9ter qui s'appliquent *mutatis mutandis* au présent article en ce qui concerne les dispositions qui sont identiques.

En ce qui concerne la sanction en cas de non-respect de la servitude imposée, c'est-à-dire dès lors que les travaux imposés par la servitude de construction de logements n'ont pas été « entamés de manière significative » dans le délai fixé, l'article 9quater prévoit, et ceci à la différence de l'article 9ter relatif aux servitudes de viabilisation de fonds, que « le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé », et que suite au reclassement en question, « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées ».

Selon les auteurs du projet, la sanction « ne mène point à un reclassement du PAG entraînant une modification substantielle du mode et degré d'utilisation, mais [...] se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés, ce qui ne saura avoir comme incidence une non-conformité du PAG par rapport à l'article 2 précité ». Ils admettent en même temps que la construction de telles constructions impactera la valeur foncière des terrains concernés pour conclure que cet impact « encouragera certes la réalisation desdits logements dans des délais raisonnables, voir endéans les délais fixés au niveau du PAG ».

En premier lieu, le Conseil d'État se doit de souligner le manque de précision de la notion de « constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement ». La notion de « constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » ne fait l'objet d'une définition ni dans le texte sous revue ni dans un autre texte de loi. Le commentaire de l'amendement se borne quant à lui à indiquer qu'il pourrait s'agir de « logements locatifs sociaux ou encore des centres d'accueil pour femmes en détresse ».

En l'absence de détermination légale des constructions visées, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue qui est source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la conformité du dispositif au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans son arrêt du 4 octobre 2013 la Cour constitutionnelle a statué « qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation [au sens de l'article 16 de la Constitution] », et [q]ue les propriétaires touchés peuvent [...] le cas échéant faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation dépendant, notamment, de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain ». Dans le même arrêt, la Cour a encore considéré qu'« en posant en principe que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité et qu'en prévoyant des exceptions à ce principe qui ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude »<sup>24</sup>.

Quant à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il requiert que l'ingérence dans le droit de propriété soit prévue par la loi, qu'elle réponde à l'intérêt général et qu'elle soit proportionnée.

<sup>23</sup> Voir les arrêts de la CEDH, *A et B c. Norvège* [GC], du 15 novembre 2016, nos 24130/11 et 29758/11, § 130 ; *Mihalache c. Roumanie* [GC], du 8 juillet 2019, n° 54012/10, § 84. Voir aussi le Conseil constitutionnel français, décision n° 2021-892 QPC du 26 mars 2021, *Société Akka technologies et autres*, points 19 et suivants.

<sup>24</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 101/13 du 4 octobre 2013 (Mém. A – n° 182 du 14 octobre 2013).

De l'avis du Conseil d'État, l'ingérence prévue par le dispositif sous revue risque d'être disproportionnée en ce qu'elle ne ménage pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Le projet de loi prend soin de préciser que les constructions visées par l'article 9<sup>quater</sup> « sont déclarées d'utilité publique », ce qui laisse supposer que les auteurs considèrent que l'atteinte au droit de propriété est, au moins dans ce cas de figure, équivalente à celle résultant d'une expropriation.

Le Conseil d'État se demande, en dernier lieu, si le reclassement envisagé au profit de certaines constructions est adéquat et proportionné à l'objectif poursuivi qui est celui d'augmenter l'offre de logements, et non pas de créer des logements dédiés spécifiquement à certaines missions dites d'intérêt général. Au commentaire des amendements, les auteurs expliquent d'ailleurs que les servitudes sont instituées dans un but d'intérêt général conformément à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui précise notamment que « [l]es communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal [...] ». Toujours selon les auteurs des amendements, et ainsi que le Conseil d'État l'a déjà relevé à l'endroit des considérations générales, l'obligation de viabiliser et de construire « [...] s'inscrit dans le but d'activer le plus rapidement les fonds [...] et de lutter par la même occasion contre la spéculation foncière au Grand-Duché [...] », ceci sans égard aux types de constructions envisagés.

Les auteurs ne fournissent toutefois pas d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, de sorte qu'en l'absence de telles explications, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'État donne à considérer que la construction de tels logements contraindra en outre le propriétaire à exercer une certaine activité et à se conformer aux exigences spécifiques applicables à l'exploitant de telles constructions, telles que notamment des autorisations ou agréments.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État relève que la phrase figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup> et précisant que « [...] le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé » est dépourvue de sens dans la mesure où il n'est pas procédé à un reclassement du « mode d'utilisation du sol ».

#### *Article 9<sup>quinquies</sup>*

L'article 9<sup>quinquies</sup> vise à régler la procédure d'information et de constat du début des travaux de viabilisation de fonds et de construction de logements ainsi que « l'adaptation » y liée du plan d'aménagement général.

L'objectif de la procédure est, selon les auteurs, « d'éviter des reclassements de plein droit sans qu'il n'y ait de possibilité pour l'administré de faire part de sa position par rapport au constat de non-entamation dressé par le bourgmestre ».

Le Conseil d'État a du mal à comprendre les explications des auteurs concernant le fait qu'un reclassement pourrait avoir lieu « de plein droit ». Le reclassement ne peut avoir lieu, d'une part, qu'après que le bourgmestre a constaté que la condition imposée par la servitude n'a pas été remplie, à savoir que l'obligation de faire consistant dans le « début significatif » de travaux de viabilisation ou de construction dans un certain délai n'a pas été exécutée et, d'autre part, qu'après que le reclassement a été dûment acté.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit que le « bénéficiaire d'une autorisation de construire portant sur des travaux visés par une servitude [de viabilisation ou de construction] informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception ».

Cette disposition appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'État.

Tout d'abord, force est de constater que seul le titulaire d'une autorisation de construire doit informer le bourgmestre des travaux de viabilisation ou de construction. Le propriétaire d'un fonds qui n'a pas obtenu d'autorisation de construire – par exemple en raison d'un refus de l'administration, qui pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative – est donc exclu de la procédure prévue à l'article sous revue et n'a pas de « possibilité de faire part de sa position ». Dans ce dernier cas, le projet de loi est muet sur la question de savoir si et selon quelle procédure un constat de non-exécution de l'obligation de viabiliser ou de construire imposée par la servitude concernée – préalable pourtant indispensable à l'application d'une sanction de reclassement – est dressé.

Par ailleurs, les termes « sans délais » risquent de faire l'objet d'interprétations divergentes, voire même arbitraires, dans le chef des communes, ouvrant ainsi la voie à une violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 10*bis* de la Constitution.

La disposition sous revue ne prévoit pas à quel moment le bourgmestre sera tenu de procéder au constat. En effet, elle dispose que « le bourgmestre est compétent pour procéder au constat » et se limite ainsi à définir la compétence du bourgmestre sans toutefois définir un délai procédural. Dans ces circonstances, comment le bourgmestre serait-il en mesure de constater un « début significatif » des travaux dans le délai contraignant défini en vertu de la servitude si le constat ne doit pas obligatoirement être effectué au moment de l'écoulement du délai ?

L'information fournie au bourgmestre a ensuite trait au début significatif des travaux « envisagés », ce qui laisse entendre qu'il suffit que le titulaire de l'autorisation de construire se limite à envisager – c'est-à-dire à planifier, quel que soit par ailleurs l'état d'avancement de cette planification, – des travaux. Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la plus-value d'une telle procédure d'information étant donné que l'information sur les travaux « envisagés » ne préjuge en rien de l'exécution réelle desdits travaux telle que prévue par les articles 9*ter*, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> et 9*quater*, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi en projet.

Compte tenu de l'ensemble des observations qui précèdent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9*quinquies* de la loi en projet.

Le paragraphe 2 prévoit que le bourgmestre est compétent pour procéder au constat du « début significatif des travaux de viabilisation ou de réalisation de logements ». Il dispose encore que ce dernier, après avoir constaté que les « travaux précités » n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai, en informe le ministre ainsi que, « dans la mesure du possible », les « propriétaires concernés » et « le cas échéant » le bénéficiaire de l'autorisation de construire.

Tout d'abord, du point de vue de la forme, le terme « réalisation » de logements est à remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi sous avis, par celui de « construction » pour assurer la cohérence terminologique au sein du projet de loi. Il y a aussi lieu de supprimer la partie de phrase « le cas échéant après en avoir été informé par le bénéficiaire de l'autorisation de construire » qui est superflue.

Les termes « dans la mesure du possible » et « le cas échéant » sont, par ailleurs, imprécis et entraînent une insécurité juridique. Ces termes risquent en effet, au vu du flou et de la marge d'interprétation qui en découle, de mettre à néant l'obligation d'avertir les propriétaires concernés. Les auteurs ne fournissent toutefois pas d'explication quant à l'ajout de ces termes. Le Conseil d'État estime que si ces termes sont censés viser le cas de figure d'un propriétaire dont l'adresse actuelle serait inconnue, il convient, à l'instar notamment de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes, de préciser que « l'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse ».

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature et les effets du constat effectué par le bourgmestre. Selon le commentaire des amendements gouvernementaux, « [u]ne fois le constat approuvé, l'administré pourra ensuite faire vérifier sa légalité par les juridictions administratives ». S'agit-il d'un acte préparatoire à un acte administratif de nature réglementaire dans le cadre d'une éventuelle modification du plan d'aménagement général ou d'un acte administratif individuel ? Ni le paragraphe sous revue ni les paragraphes 3 à 6 concernant la procédure de réclamation et la modification du plan d'aménagement général ne donnent de réponse claire à cette question.

La question se pose également de savoir quels sont les « propriétaires concernés » visés par le projet de loi, notamment par rapport au « bénéficiaire de l'autorisation de construire ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de modifier le paragraphe 2 de l'article 9*quinquies* de la loi en projet.

Les paragraphes 3 à 6 ont trait à la procédure de réclamation contre le constat dressé par le bourgmestre et à la modification du plan d'aménagement général en cas de reclassement suite au constat en question.

Le paragraphe 3 prévoit un droit d'introduire des réclamations au profit « des propriétaires et, le cas échéant, du bénéficiaire de l'autorisation de construire ». Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit du paragraphe 2 ci-dessus en ce qui concerne le manque de précision des termes « propriétaires » et « bénéficiaire d'une autorisation de construire ». Il relève encore que d'autres



personnes intéressées pouvant avoir un intérêt à agir sont exclues à la fois de la procédure d'information – aucune publication n'est prévue à l'attention de ces dernières – et de la procédure de réclamation.

Les réclamations sont toisées directement par le ministre en omettant toute possibilité de recours devant le bourgmestre ayant pris la décision du constat. La décision du ministre d'approuver le constat du bourgmestre se distingue de la modification du plan d'aménagement général : il s'agit donc *a priori* d'une décision administrative individuelle et non d'un acte préparatoire à l'acte de nature réglementaire que constitue le plan d'aménagement général. Pourtant, il n'est pas prévu par le paragraphe 4 que cette décision ministérielle soit notifiée aux réclamants, mais uniquement au bourgmestre concerné.

Le paragraphe 5 se borne à prévoir que le bourgmestre doit transmettre, dans un délai d'un mois à compter de la décision ministérielle portant approbation ou refus d'approbation du constat, une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général au ministre de l'Intérieur et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Aucune précision n'est apportée quant à la procédure d'élaboration, d'approbation et à la prise d'effet du plan d'aménagement dit général « adapté ». Que signifie le fait que le bourgmestre transmet au ministre « pour son information » une version « adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général ? La disposition sous revue est en outre muette sur une approbation d'une telle modification par le conseil communal, ce qui est contraire au principe du parallélisme des formes. Il convient encore de constater que la procédure de réclamation et de modification du plan d'aménagement général diverge à la fois de la procédure allégée prévue à l'article 18*bis* de la loi en projet et de la procédure normale de modification du plan d'aménagement général des articles 10 à 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans qu'il soit expressément précisé qu'elle s'y substitue.

Par conséquent, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser la procédure prévue par les paragraphes 3 à 6 sous revue.

Le paragraphe 7 prévoit qu'en cas de contradiction entre la « version adaptée » du plan d'aménagement général et le plan d'aménagement général en vigueur « avant les votes visés à l'article 9*ter*, point 4 » ou lorsque la « version adaptée » du plan d'aménagement général « n'a pas été transmise », le plan d'aménagement général en vigueur « avant les votes précités » prévaut.

Le Conseil d'Etat renvoie, sur ce point, aux observations formulées à l'endroit du paragraphe 5 en ce qui concerne l'insécurité juridique découlant de la procédure concernant la « version adaptée » du plan d'aménagement général. La disposition sous revue précise encore que lorsque la version adaptée du plan d'aménagement général n'a pas été transmise, le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut. Le Conseil d'Etat estime que la transmission de la version adaptée ne saurait à elle seule suffire pour considérer que le plan en question prévaut sur celui adopté antérieurement. Seule la version adaptée du plan d'aménagement général adopté selon des modalités de procédure et de publication précises et prédéfinies, modalités qui, comme précisé plus haut, font défaut dans le texte sous revue, devrait dès lors prévaloir sur le plan adopté antérieurement.

Plus fondamentalement, il convient de souligner que le projet de loi ne contient pas d'article 9*ter*, point 4, de sorte que le renvoi effectué est erroné, la disposition sous revue étant dès lors dépourvue de sens.

Par conséquent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au paragraphe 7 qui est source d'insécurité juridique.

#### *Article 9*sexies**

Le paragraphe 1<sup>er</sup> énumère les fonds exemptés d'une servitude de viabilisation de fonds.

Au point 1<sup>o</sup> de la liste de fonds exemptés figurent « les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares ».

Il convient tout d'abord de s'interroger sur la signification des termes « fonds » et « ensemble de fonds ». En fonction de quels critères les « fonds » sont-ils distingués des « ensembles de fonds » ? Cette distinction a-t-elle trait par exemple aux propriétaires, à la localisation géographique des fonds pouvant ainsi former un ensemble géographique ou bien cette distinction s'opère-t-elle par la qualification donnée aux fonds concernés par les propriétaires ou par les autorités communales ? Le Conseil d'Etat renvoie sur ce point à l'observation formulée dans les considérations générales relative à la cohérence de la terminologie.

Que doit-on, par ailleurs, comprendre par les termes « les fonds dont la surface [...] est augmentée de moins de dix ares » ? Selon le commentaire des amendements gouvernementaux, « [il a été] opté

pour l'institution d'une exemption pour les fonds ou ensemble de fonds de moins de 10 ares d'être couverts par une CTVL ». Le commentaire ne correspond toutefois pas au texte du projet de loi qui ne vise pas des fonds et ensembles de fonds d'une surface totale de moins de dix ares, mais ceux qui sont « augmentés » d'une surface de moins de dix ares tout en omettant de préciser la « surface de base » à laquelle les dix ares sont ainsi additionnés.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de modifier le point 1<sup>o</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> sous revue.

En ce qui concerne le point 4<sup>o</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup>, les auteurs indiquent que « [l]es fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'Etat ou à une société de développement à participation étatique ou communale ne sont également pas visés par le présent projet de loi, alors [que ces derniers] sont censés agir dans l'intérêt général ». S'il ne fait pas de doute que les acteurs publics visés sont effectivement censés agir dans l'intérêt général, le Conseil d'Etat se doit de constater que le projet de loi sous revue ne comporte pas de dispositions en ce qui concerne de nouvelles mesures qui permettraient à ces acteurs d'accélérer la mobilisation des fonds dont ils disposent, cela d'autant plus compte tenu de l'introduction du droit de préemption au profit des communes et du Fonds du logement par la loi dite « Omnibus »<sup>25</sup>. La même observation vaut pour le point 2<sup>o</sup> du paragraphe 2.

Les points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de même que le point 1<sup>o</sup> du paragraphe 2 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 9septies*

L'article sous examen organise les conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de « réalisation » de logements.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> concerne la suspension des délais des servitudes de viabilisation et de construction « de plein droit pour une période maximale de quatre années à partir de la décision ministérielle qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement [...] et ceci jusqu'à la signature de l'acte de remembrement [...] ». Ce paragraphe appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'Etat.

Il se demande, tout d'abord, par quel moyen et dans quel délai une commune concernée ou d'autres personnes intéressées sont informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement qui comporte donc suspension des délais de servitudes inscrites « de plein droit » dans le plan d'aménagement général de la commune.

Il constate ensuite que le paragraphe sous revue ne prévoit pas de procédure d'inscription de la suspension des délais dans le plan d'aménagement général, qui est pourtant l'acte faisant foi vis-à-vis des tiers. En outre, le Conseil d'Etat note qu'en cas de remembrement, les délais continueront à courir, ceci nonobstant les changements potentiels suite à la signature d'un acte de remembrement, qui implique de nouvelles délimitations de fonds et donc de nouvelles autorisations.

Le Conseil d'Etat s'interroge de manière plus générale sur la question du sort des servitudes de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement. En effet, les servitudes étant des servitudes de nature réelle grevant un fonds particulier, une telle servitude resterait-elle en place malgré les changements de délimitation de fonds effectués suite à un remembrement ? La procédure prévue à l'article 49 n'apporte d'ailleurs pas de réponse au cas de figure de la modification d'une servitude en cas de remembrement. Au-delà des problèmes de terminologie soulevés dans les considérations générales (fonds, terrains, parcelles, lots etc.), le dispositif sous revue ne règle pas les conséquences des modifications cadastrales résultant notamment d'un acte de remembrement.

En ce qui concerne les termes « de plein droit », ceux-ci peuvent être supprimés car superfétatoires.

25 Loi du 3 mars 2017 modifiant la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte Logement ». Voir dans ce contexte la note 29 de l'Observatoire de l'habitat du mois de novembre 2021, p. 4 : « [...] Les personnes physiques sont propriétaires de la majorité des terrains constructibles au Luxembourg (55,3%), suivis par les sociétés privées (20,8%). Pris ensembles, les propriétaires publics et para-publics (Etat, communes et Fonds) pèsent pour 21,4% de la surface totale. Ceci reflète la part importante de ces propriétaires dans les zones d'activité et les zones de bâtiments et d'équipements publics. En effet, l'Etat, les communes et les Fonds détiennent 59,3% des surfaces dans les zones de bâtiments et d'équipements publics et 42,6% des surfaces dans les zones d'activité, contre seulement 13,5% dans les zones à vocation résidentielle (zones d'habitation et mixte) ».

Le Conseil d'État estime qu'il est indispensable de prévoir la publication des décisions ministérielles sur un site internet dédié de sorte à ce que ces décisions soient plus facilement accessibles au public intéressé<sup>26</sup>.

Le paragraphe 2 entend suspendre les délais des servitudes de viabilisation de fonds et de construction de logements « qui font l'objet d'une modification », et ce à partir du vote du conseil communal visant à « mettre sur orbite » le plan d'aménagement général conformément à la procédure normale d'adoption du plan d'aménagement général prévue à l'article 10 ou à partir du dépôt du projet de modification ponctuelle dans le cadre de la procédure allégée prévue par le nouvel article 18*bis*. Le Conseil d'État note en premier lieu que le paragraphe 2 ne traite pas d'une éventuelle suspension des délais dans le cadre spécifique d'une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général telle que visée à l'article 9*quinquies*, paragraphe 5. Plus fondamentalement, il ne ressort pas de la disposition sous revue pour quelle raison la modification des délais serait à effectuer ni *a fortiori* quel serait le bien-fondé de la suspension du délai en attendant l'approbation d'une éventuelle modification. En effet, le Conseil d'État a du mal à comprendre comment un délai pourrait légitimement être rallongé si la modification est *in fine* rejetée<sup>27</sup> ?

Le paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose qu'en cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de réalisation « non-imputable au propriétaire », les délais de viabilisation et de réalisation de logements peuvent faire l'objet d'une modification ponctuelle selon la procédure allégée prévue à l'article 8 nouveau.

Le Conseil d'État note que la modification du délai visée par le paragraphe sous revue n'est possible que dans le cadre d'une procédure de modification telle que prévue à l'article 10 ou à l'article 18*bis*. La procédure spécifique de la « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général mise en place à l'article 9*quinquies* nouveau n'est pas mentionnée à cet endroit. L'interaction entre les différentes possibilités de modification des délais et de procédures de modification du plan d'aménagement général reste floue aux yeux du Conseil d'État.

La notion de « dépassement du délai non-imputable au propriétaire » manque, quant à elle, de précision et risque ainsi de couvrir de nombreuses hypothèses (par exemple en cas de retard dans l'exécution de travaux de viabilisation par une entreprise au service du propriétaire).

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 omet en outre de préciser de quelle manière les délais peuvent être modifiés (proportionnellement à la durée de l'événement de force majeure ou de celui ayant causé le dépassement ? comment cette durée serait-elle déterminée et par qui ?) et si les délais maxima édictés par les articles 9*ter* et 9*quater* nouveaux restent applicables en cas de modification.

A l'alinéa 2 du paragraphe 3, il est prévu que les délais « de viabilisation précités » ne peuvent être « prorogés » que sur demande écrite et motivée du propriétaire.

Le Conseil d'État s'interroge si la « prorogation » visée à l'alinéa 2 du paragraphe 3 est identique à la « modification » prévue par l'alinéa 1<sup>er</sup> du même paragraphe ou s'il s'agit de deux possibilités distinctes de modification des délais, ceci d'autant plus que la « prorogation » ne concerne quant à elle que les délais « de viabilisation » et non de construction de logements. Si les auteurs ont entendu viser le même cas de figure à l'alinéa 2, il conviendrait, dans un souci de cohérence, d'aligner la terminologie de l'alinéa 2 sur celle de l'alinéa 1<sup>er</sup> et de compléter la disposition par une référence aux délais « de construction ».

Enfin, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la deuxième phrase de l'alinéa 2 qui dispose que « la prorogation doit faire partie intégrante respectivement du projet d'aménagement général ou du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général ».

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser les paragraphes 1 à 3 de l'article 9*septies* sous revue.

<sup>26</sup> Voir notamment l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

<sup>27</sup> Voir aussi l'avis complémentaire du SYVICOL, p. 17 : « Or, la modification du PAG vise en principe à rallonger ce délai : si elle est approuvée, la date d'écoulement du délai de viabilisation ou de construction de logements est modifiée et la suspension est sans incidence sur cette date. Au contraire, si la modification est rejetée, le délai supplémentaire accordé du fait de la suspension n'est pas justifié dans la mesure où les travaux de viabilisation ou de construction auraient pu recevoir un début d'exécution. »

### *Article 9octies*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit qu'en cas de compromis de vente ou de promesse unilatérale de vente aux entités publiques ou aux sociétés de développement à participation étatique ou communale énumérées « au jour où le reclassement s'opère conformément aux articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> », ce « reclassement est suspendu de plein droit », pour une durée maximale de six mois, jusqu'à la signature de l'acte authentique.

Le Conseil d'État constate que les articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> n'indiquent pas le moment précis auquel est opéré le reclassement en question. Tout en renvoyant aux observations formulées à l'endroit des articles précités, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> qui pâtit du même défaut d'imprécision que les dispositions auquel il se réfère et porte ainsi atteinte au principe de sécurité juridique.

Le paragraphe 2 dispose que le reclassement des fonds n'aura pas lieu si un promoteur public en est le propriétaire, l'emphytéote ou le superficiaire au jour du reclassement. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 3 prévoit un gel d'une durée minimale de six ans du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement en vertu des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> nouveaux de la loi en projet.

Conformément aux considérations générales et aux observations formulées à l'endroit des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, le Conseil d'Etat réitère, sur ce point, ses considérations relatives à l'adéquation et à la proportionnalité des sanctions prévues au regard du but recherché de mobilisation de fonds en matière de logements. Il persiste à penser que le gel du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement risque de produire l'effet inverse de celui qui est recherché par les auteurs étant donné qu'il n'aura pour effet ni d'accroître l'offre de logements ni de dissuader la spéculation immobilière axée sur la rétention foncière mais risque au contraire d'accentuer la hausse des prix en contribuant à la raréfaction de fonds disponibles, surtout en milieu urbain.

À noter que le SYVICOL s'est quant à lui opposé à une telle disposition estimant qu'elle allait à l'encontre du principe de mutabilité des plans d'aménagement général. Le SYVICOL a, à cet égard, insisté sur le fait que le conseil communal était seul compétent pour décider de l'opportunité de procéder à une modification du plan d'aménagement général et cela à n'importe quel moment.

### *Article 9nonies*

La disposition sous revue prévoit qu'à partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement « sont considérés interdits » jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

Il s'agit, selon les auteurs, d'un « moratoire entre le moment de l'écoulement des délais [...] et le reclassement du [plan d'aménagement général], respectivement la levée de la servitude. Le moratoire permet, dès l'écoulement des délais de constater si les travaux ont effectivement été entamés ou non et de vérifier la légalité de ce constat moyennant notamment une enquête menée auprès du propriétaire, avant de procéder définitivement à une éventuelle sanction. Opter pour un reclassement de plein droit serait susceptible de générer une forte insécurité juridique dès l'écoulement des délais ».

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que les actes opérant « reclassement du plan d'aménagement général respectivement la levée de la servitude » décrits par les auteurs ne sont pas définis dans le projet de loi. L'article sous revue, lu ensemble avec le commentaire des auteurs qui est toutefois dépourvu de valeur normative, semble suggérer qu'il s'agit, d'une part, du constat du bourgmestre et, d'autre part, du plan d'aménagement général remanié, mais l'imprécision du dispositif sous revue entraîne une insécurité juridique qui affecte également l'article 9nonies, paragraphe 1<sup>er</sup>.

La disposition sous revue manque encore de précision en ce qui concerne la date à laquelle l'interdiction des travaux prendrait fin en cas de « refus d'approbation du constat du bourgmestre » : s'agit-il dans ce cas de la date du constat (refus) du bourgmestre, de la décision ministérielle portant approbation ou refus du constat dressé par le bourgmestre ou de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général « remanié » ?

Le Conseil d'État constate par ailleurs que le texte sous revue ne prévoit pas de moratoire sous forme de suspension des autorisations de construire (solution préconisée par le SYVICOL), mais bien une interdiction.

Enfin, pour ce qui concerne les termes « sont considérés comme interdits », le Conseil d'État voit d'un œil critique leur relative imprécision et insiste à ce qu'ils soient remplacés par les termes non équivoques « sont interdits ».

Le Conseil d'État estime, au regard des développements qui précèdent, que la disposition sous avis ne répond pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité requises. Le Conseil d'État doit, dès lors, s'opposer formellement pour contrariété au principe de sécurité juridique à l'article 9*nonies*.

#### Article 4

L'article 4 entend insérer un article 18*bis* nouveau dans la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoyant une procédure allégée de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État renvoie, à ce sujet, aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 en ce qui concerne la définition d'une modification ponctuelle et le champ d'application de la procédure.

Il constate que la procédure de modification allégée du plan d'aménagement général proposée est calquée en grande partie sur celle du plan d'aménagement particulier, ci-après « PAP », tout en y apportant certaines modifications. Les auteurs expliquent ainsi avoir fait le choix de ne pas faire intervenir le conseil communal pour des raisons de « célérité » tout en prévoyant le maintien d'une enquête publique et d'une procédure d'aplanissements des différents au niveau du collège des bourgmestre et échevins.

Si le Conseil d'État peut comprendre l'objectif poursuivi par l'instauration d'une telle procédure, il estime, pour sa part, que la procédure prévue ne saurait contribuer à une simplification administrative significative pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 2 ainsi que dans les considérations générales.

#### Article 5

L'article 5 entend compléter l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004 par une disposition visant à permettre l'exécution en phases d'un projet d'exécution d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Le Conseil d'État s'interroge sur les effets d'une telle modification au regard du but recherché d'une accélération de la mobilisation de fonds en matière de logement. En effet, l'ouverture d'une telle possibilité d'exécution échelonnée – qui n'est d'ailleurs attachée à aucune condition définie par la loi – ne risque-t-elle pas, et ce contrairement au but affiché par les auteurs, de ralentir l'élaboration d'un projet d'exécution global et cohérent en relâchant la pression ? Il note toutefois le commentaire des auteurs selon lequel cette pratique existe déjà, nonobstant sa contrariété avec la disposition légale en vigueur. Le Conseil d'État suggère d'assortir l'exécution en phases telle que prévue par l'article sous revue de conditions d'ouverture claires afin d'éviter toute dérive temporelle non justifiée.

#### Article 6

Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, aux observations et aux oppositions formelles formulées à l'endroit de l'article 9*ter* tel qu'introduit à travers l'article 3 du projet de loi.

Il relève par ailleurs, pour ce qui concerne le reclassement d'un fonds en zone où « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent être autorisées », que le mot « déclassement » n'est utilisé ni à l'article 9*quater* ni dans une autre disposition du projet de loi. Le Conseil d'État s'oppose par conséquent formellement à la disposition sous revue qui est source d'insécurité juridique.

#### Article 7

L'article 7 entend remplacer intégralement le titre 6 concernant les mesures d'exécution des plans d'aménagement. Le nouveau titre 6, dont l'intitulé n'est pas modifié, comporte trois chapitres : le chapitre 1<sup>er</sup> instaure un nouveau dispositif de remembrement urbain et comporte les articles 41 à 51, le chapitre 2 comporte les nouveaux articles 52 à 54 relatifs à la procédure d'expropriation et le chapitre 3 a trait aux disponibilités foncières sous les articles 55 à 62.

##### Chapitre 1<sup>er</sup> – Remembrement urbain

##### Article 41

L'article 41 contient la définition de la notion de remembrement urbain et englobe tant les remembrements urbains volontaires, effectués à l'amiable par voie d'accord entre tous les propriétaires

concernés, que les remembrements forcés, effectués par voie ministérielle. Les remembrements dits « conventionnels » et « légaux » prévus dans la loi actuelle sont supprimés.

Le Conseil d'État constate que, contrairement à la définition actuelle qui figure à l'article 63 de la loi précitée du 19 juillet 2004, le nouvel article 41 ne définit plus le remembrement urbain comme opération d'exécution d'un plan d'aménagement général mais uniquement comme une mesure d'exécution d'un PAP ou d'un lotissement de terrains. Les auteurs indiquent « qu'il n'est guère envisageable de procéder à un remembrement des terrains simplement couverts par un plan d'aménagement général, dont l'aménagement ultérieur des fonds et en particulier la configuration des terrains à céder au domaine public communal n'est pas encore arrêté ». Ils ne fournissent pas d'explication au sujet de l'ajout des lotissements de terrains.

La disposition sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 42

L'article 42 concerne l'objet et l'organisation du remembrement urbain.

Tout d'abord, le Conseil d'État note que la définition de l'objet et de l'organisation du remembrement urbain vise désormais également les lotissements de terrains, en sus des PAP. Dans ce contexte, il a du mal à comprendre quelle serait la « destination » impartie à un fonds dans le cadre d'un lotissement de terrains et, plus particulièrement, comment un fonds ne pourrait pas recevoir « de par sa délimitation ou sa configuration » la destination qui est prévue en vertu du lotissement de ce terrain. Les auteurs ne fournissent pas d'explication sur ce point.

Par ailleurs, le Conseil d'État tient à souligner que le critère des « disponibilités foncières » est des plus vagues. En effet, quelle autorité sera amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières et sur quelle base cette décision sera-t-elle prise ? Comment sera par ailleurs effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières », c'est-à-dire lorsque les disponibilités foncières seront épuisées ? Le Conseil d'État estime que le nouveau critère de « disponibilités foncières » manque de précision et est contraire aux exigences de la sécurité juridique, de sorte qu'il doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Le Conseil d'État note en outre que selon l'article 64 de la loi actuellement en vigueur, « les nouveaux lots sont répartis dans la mesure du possible sans changement de situation ». Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 42 sous revue, « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible [et] en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale ». Ce n'est donc désormais plus la situation des propriétés apportées par un propriétaire donné qui sert de critère principal pour déterminer l'emplacement des lots qu'il se verra attribuer mais bien celui « de la disponibilité foncière ». La lecture du commentaire de l'article révèle que le but du nouveau critère consiste à attribuer aux « propriétaires récalcitrants » des lots qui sont situés quelque peu à l'écart, de manière à ne pas entraver la réalisation du PAP. Les auteurs estiment qu'il n'y a pas d'expropriation « déguisée », puisque la cession des terrains à céder est différée dans le temps, et que dès lors les « propriétaires récalcitrants » se verront attribuer une surface identique à celle de leur apport, et ce, « sans qu'une cession d'une partie de ces terrains ne doive intervenir ». Le nouveau dispositif permettrait ainsi d'attribuer, notamment aux propriétaires « récalcitrants », des nouveaux lots situés éventuellement à la périphérie de l'aire à remembrer, et non pas dans la même situation que leurs apports. Le propriétaire risque dès lors de se voir attribuer un terrain dans une situation moins privilégiée, en raison de son attitude récalcitrante face à la réalisation du PAP. Ce constat amène à la question de savoir si la mesure sous revue n'est pas à considérer comme une sanction déguisée de l'attitude peu coopérative du propriétaire dit « récalcitrant » et qui risquerait de porter atteinte au principe de la proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>28</sup>. En effet, le Conseil d'État rappelle que l'objectif du remembrement consiste à « remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains » alors que les auteurs du projet de loi sous avis semblent dorénavant vouloir utiliser le remembrement dans le but d'accélérer la construction de logements à travers la sanction des propriétaires récalcitrants.

<sup>28</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle n°152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n°146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

En ce qui concerne la cession de fonds différée dans le temps, le Conseil d'État se demande à quel moment sera établi l'acte notarié. Quid en cas de refus par le propriétaire de céder les fonds ? Une telle cession différée est, de l'avis du Conseil d'État, source d'insécurité juridique. Il doit dès lors s'y opposer formellement.

Le Conseil d'État constate finalement que la loi en projet ne distingue pas entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties à englober dans le périmètre d'un remembrement urbain. L'article 64 de la loi actuelle fait pourtant cette distinction quand il dispose en son alinéa 2 que « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique ». Cette précision n'est toutefois pas reprise dans le nouveau texte sous avis. Le Conseil d'État estime, pour sa part, qu'il convient de maintenir cette précision.

#### Article 43

L'article 43 traite des projets de remembrement et fixe les règles d'évaluation des propriétés concernées.

L'article sous revue figure à la section intitulée « Généralités » du chapitre 1<sup>er</sup>, ce qui implique qu'il est applicable aux deux espèces de remembrement urbain prévues à l'article 41, à savoir les remembrements par voie d'accord entre tous les propriétaires, d'une part, et les remembrements ministériels, d'autre part. Ceci constitue une nouveauté par rapport à la loi actuellement en vigueur. L'article 72 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif à l'élaboration du projet de remembrement, qui constitue le pendant de la disposition sous revue, s'applique en effet exclusivement au remembrement légal, qui est le remembrement forcé, et non pas au remembrement à l'amiable. Les auteurs expliquent au commentaire de l'article que « [...] la loi en vigueur ne définit aucun contenu minimal relatif aux projets de remembrement effectués par voie amiable, ce qui peut déboucher en pratique sur une hétérogénéité peu souhaitable alors qu'elle est susceptible de générer des difficultés lors de l'exécution desdits projets ». Ils ne précisent toutefois pas de quelles difficultés pratiques il pourrait s'agir. Or, sauf à considérer que le remembrement « par voie d'accord » ne reposerait – contrairement aux explications des auteurs – en fait pas sur la libre volonté des propriétaires, le Conseil d'État a du mal à comprendre pour quelle raison il est nécessaire de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales – mais incomplètes – concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains.

Les auteurs opèrent ainsi une confusion entre le remembrement conventionnel et le remembrement amiable prévus par la loi précitée du 19 juillet 2004. Le Conseil d'État recommande d'exclure le remembrement à l'amiable de la procédure prévue pour le remembrement urbain, et par voie de conséquence, de limiter la procédure en question au seul remembrement ministériel.

L'alinéa 2 de l'article sous revue énumère les pièces que doit comporter tout projet de remembrement. La disposition sous revue ajoute à la liste des pièces prévue dans la loi actuellement en vigueur un nouveau point 2<sup>o</sup> libellé comme suit : « un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel ». Or, étant donné que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous revue dispose que les plans afférents au projet de remembrement « doivent être élaborés par un géomètre officiel », il n'est pas nécessaire de reprendre cette précision à l'endroit de l'alinéa 2.

Au point 6<sup>o</sup>, les auteurs ont ajouté les termes « le cas échéant » pour ce qui concerne la notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement. L'exigence d'une notice portant sur le mode d'évaluation des parcelles après remembrement est déjà prévue par le texte actuellement en vigueur, qui ne comporte toutefois pas les termes nouvellement ajoutés. Le Conseil d'État se demande dans quel cas de figure une telle notice ne serait pas à joindre au projet de remembrement en question et insiste, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, à ce que la disposition soit précisée sur ce point, sinon que l'ajout critiqué soit omis.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir, au titre des pièces à joindre au projet de remembrement, lorsqu'il s'agit d'un lotissement de terrains, l'attestation certifiant la conformité de la fixation de limites prévue à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

L'alinéa 3 de l'article sous revue traite de l'évaluation des surfaces faisant l'objet du remembrement. Il est inspiré de l'article 64, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui est toutefois adapté sur plusieurs points.

Une première adaptation consiste dans l'ajout de la précision que l'évaluation des surfaces apportées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général », alors que l'évaluation des surfaces attribuées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ». Au vu de l'article 41 qui étend la notion de remembrement urbain aux lotissements de terrains, le Conseil d'État se demande quelle est la méthode d'évaluation des surfaces attribuées applicable en cas de remembrement de lotissements intervenant dans le cadre des PAP « quartier existant », la disposition sous revue ne réglant pas ce cas de figure.

Une deuxième adaptation consiste dans l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à savoir celle « de l'élaboration du projet de remembrement », au motif que « dans le cadre de tout projet de remembrement effectué par la voie d'accord, aucun dépôt à la maison communale n'est prévu ». Par cette disposition d'apparence anodine, les auteurs entendent imposer aux propriétaires disposés à remembrer leurs terrains de leur commun accord, les règles d'évaluation qui sont jusqu'ici exclusivement applicables au remembrement forcé. Le Conseil d'État est d'avis que dans le cadre d'un remembrement par voie d'accord entre tous les propriétaires, il appartient aux propriétaires concernés de fixer librement les valeurs de leurs propriétés. La libre fixation par les propriétaires des valeurs de leurs terrains dont il sera tenu compte dans le cadre du remembrement, est en effet le corollaire de la liberté contractuelle inscrite à l'article 1134 du Code civil.

Le Conseil d'État se demande, toujours en ce qui concerne l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à qui appartiendra la décision de choisir entre ces deux dates pour la détermination du prix applicable. Plus encore, que faut-il comprendre par « le jour de l'élaboration » ? Le Conseil d'État estime que la référence au « jour de l'élaboration » est source d'insécurité juridique en ce qu'elle ne permet pas de déterminer, avec clarté et précision, une date à laquelle le prix applicable pourrait être fixé, l'élaboration d'un projet de remembrement étant susceptible de s'étaler sur une durée plus ou moins longue. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'alinéa 3 sous avis.

En ce qui concerne l'alinéa 5, dernière phrase, le Conseil d'État constate qu'il reprend largement le texte de l'article 64, alinéa 5 mais que le verbe « taxer » est remplacé par celui d'« évaluer ». Ce changement de terminologie n'est pas commenté par les auteurs.

#### Article 44

L'article 44 et les articles subséquents traitent du remembrement ministériel, qui est un remembrement forcé. La procédure mise en place s'inspire des dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004 traitant du remembrement légal, qui est également un remembrement forcé.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous revue prévoit désormais deux cas de figure dans lesquels le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement, à savoir :

- à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou
- à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés.

L'article 72 actuel, en revanche, prévoit trois cas de figure dans lesquels le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, à savoir :

- de sa propre initiative,
- à la demande d'au moins un cinquième des propriétaires des fonds à remembrer,
- à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.

Le texte en projet, tout comme que le texte actuel, dispose que « le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement ». Il est évident que la décision ministérielle est subordonnée à la réunion des conditions requises pour procéder à un remembrement, ainsi que ces conditions résultent implicitement des articles 42 et 43 de la loi en projet, à savoir que les terrains visés par l'opération ne peuvent, en raison de leur délimitation ou de leur configuration, recevoir la destination qui leur est impartie par le PAP ou par le lotissement de terrains.

Mais, même quand ces conditions sont objectivement remplies, le ministre est-il tenu d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement lorsqu'il en est requis ? Le texte ne permet pas de l'affirmer, puisqu'il dispose que le ministre « peut » ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement.

À la lecture de l'alinéa 2 de l'article sous revue, il apparaît toutefois que la compétence du ministre est effectivement une compétence liée, l'obligeant à faire établir un projet de remembrement lorsqu'il en est requis par écrit.



La circonstance que l'article sous revue permet deux lectures antinomiques conduit à une insécurité juridique.

Par ailleurs, la juxtaposition du texte actuellement en vigueur à celui en projet révèle plusieurs différences qui ne trouvent pas de véritable explication au commentaire de l'article.

Ainsi, la loi en projet enlève au ministre le droit d'initiative en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement. Mis à part le fait que le remembrement appelé « ministériel »<sup>29</sup> est soustrait à l'initiative de celui dont il porte le nom, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons ayant guidé les auteurs dans ce choix.

La loi en projet supprime encore l'exigence selon laquelle la demande de remembrement émanant des propriétaires doit, pour être recevable, réunir le cinquième au moins des propriétaires des fonds à remembrer. Dorénavant, l'élaboration d'un projet de remembrement peut être ordonnée à la demande d'un ou de plusieurs des propriétaires des fonds dont le remembrement est envisagé. Un seul propriétaire, quelle que soit la superficie du terrain dont il est propriétaire, peut dorénavant requérir l'élaboration d'un projet de remembrement forcé à l'égard d'autres propriétaires dont la superficie des terrains peut dépasser largement celle de sa propre propriété. À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » appartient aux propriétaires, à condition que le titre habilitant soit consenti par la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés<sup>30</sup>.

La dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 44 ajoute une disposition qui ne figure pas dans la loi actuelle. La nouvelle disposition est libellée comme suit : « À la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ».

Cette disposition est dépourvue de raison d'être, tant que le ministre n'a pas formellement pris la décision d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement.

D'après le commentaire de la disposition sous revue<sup>31</sup>, celle-ci est à lire en relation avec le nouvel article 50 à insérer par la loi en projet dans la loi précitée du 19 juillet 2004, et qui frappe des servitudes y énoncées les terrains faisant l'objet d'un projet de remembrement ministériel. Selon les auteurs, la disposition sous revue « se veut être un complément d'information de l'obligation instituée en vertu de l'article [50, alinéa 2], qui prescrit que tout acte translatif de propriété sur les fonds concernés fasse mention du projet de remembrement. Ainsi, toutes les personnes intéressées, y inclus les officiers ministériels, se voient informées de manière appropriée que les fonds concernés par le projet de remembrement sont frappés de servitudes provisoires ». Le Conseil d'État note que ces intentions ne se reflètent nullement dans la disposition sous revue.

Concernant « l'inscription » visée par les auteurs, le Conseil d'État attire l'attention sur la distinction technique, essentielle en matière de publicité foncière, entre la formalité de l'inscription et la formalité de la transcription. Il rappelle que, techniquement, ce ne sont pas les immeubles qui font l'objet d'une inscription ou d'une transcription, mais des actes juridiques, ce qui conduit à la question de savoir quel est l'acte juridique à inscrire ou à transcrire. Selon le Conseil d'État, il ne peut s'agir que de la décision ministérielle ordonnant l'établissement d'un projet de remembrement. D'autres questions se posent encore. Quels sont les effets juridiques de pareille inscription ou transcription et quels seront les effets et les sanctions de l'omission de la formalité ? Sur quel registre l'inscription ou la transcription sera-t-elle effectuée, sur un registre existant ou sur un registre spécial à créer ou s'agit-il éventuellement d'une mention à apposer en marge d'un autre acte juridique déjà inscrit ou transcrit comme un titre de propriété ou une affectation hypothécaire ? Selon quelle formalité l'inscription ou la transcription sera-

29 Voir l'intitulé que l'article 2 de la loi en projet entend conférer à la section 2 du chapitre 2 du titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

30 Loi précitée du 19 juillet 2004, article 28, paragraphe 1<sup>er</sup> : « (1) L'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier „nouveau quartier“ peut émaner de la commune, d'un syndicat de communes, de l'État ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.

L'initiative peut également provenir de toute autre personne justifiant d'un titre l'habilitant à cet effet. Ce titre doit être consenti, par écrit, par la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

31 Doc. parl. n° 7139, page 15.

t-elle opérée, éventuellement selon les formalités prescrites par la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers ou selon d'autres formalités à définir ? Les questions sans réponse qui viennent d'être soulevées révèlent l'insécurité juridique grevant la disposition sous revue.

Compte tenu des multiples facteurs d'insécurité juridique relevés ci-dessus à l'égard des dispositions de l'article 44, le Conseil d'État est amené à s'y opposer formellement.

#### Article 45

L'article 45 traite de la publication et du dépôt du projet de remembrement.

Le libellé de l'alinéa 1<sup>er</sup> est identique à celui de l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup>, actuel de la loi précitée du 19 juillet 2004, à la seule différence que l'expression « la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer » est remplacée par l'expression « la commune concernée ». Le Conseil d'État préfère la formulation actuelle à celle proposée, étant donné qu'elle est plus précise.

Le libellé de l'alinéa 2 correspond à celui de la première phrase de l'article 73, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, mais le collège des bourgmestre et échevins n'est plus tenu d'effectuer le dépôt du projet de remembrement, à l'intention du public, « dès réception », mais « endéans un délai d'un mois à partir de sa réception ». Dans un souci de précision, le Conseil d'État estime qu'il convient de compléter l'alinéa sous revue par une disposition prévoyant que « [l]e dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet<sup>32</sup> ».

L'alinéa 3 traite de l'information des propriétaires concernés par le projet de remembrement.

Contrairement à la disposition actuelle, ce ne sont plus « les propriétaires et ayants droit concernés » qui sont « immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste », mais ce sont « les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement » qui « sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception ».

En ce qui concerne les termes « dans la mesure du possible », le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 9*quinquies*. Il doit s'opposer formellement à la disposition sous avis qui est source d'insécurité juridique, ceci pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 9*quinquies*, paragraphe 2, précité.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir au texte actuel et de remplacer la référence à la « commune » par celle au « collège des bourgmestre et échevins », puisque c'est cet organe qui, aux termes de l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, est chargé de l'exécution des lois et règlements<sup>33</sup>.

L'alinéa 4 contient une disposition qui ne figure pas dans la loi actuelle, d'après laquelle « Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg ».

Le Conseil d'État note que les auteurs n'ont pas prévu la publication du projet de remembrement sur le site internet de la commune. Une telle publication est pourtant prévue dans la procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'aménagement général<sup>34</sup>, d'un plan d'aménagement particulier<sup>35</sup> et en matière d'autorisations de construire<sup>36</sup>. Afin de préserver la cohérence interne de la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'État insiste que les auteurs prévoient dans la présente matière également une publication sur le site internet de la commune.

#### Article 46

L'article 46 traite des observations que les personnes intéressées sont susceptibles d'adresser au ministre en relation avec le projet de remembrement soumis à la consultation publique.

32 Voir notamment l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

34 Loi précitée du 19 juillet 2004, articles 12 et 20.

35 Loi précitée du 19 juillet 2004, articles 30 et 30*bis*.

36 Loi précitée du 19 juillet 2004, article 37.

Une première modification par rapport au texte actuel concerne le point de départ du délai de réclamation qui ne commence plus à courir au jour du dépôt du projet de remembrement à la commune, mais au jour où le projet a été publié dans quatre journaux quotidiens, conformément à l'article 45 nouveau.

Ce délai s'applique-t-il indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception ? Le Conseil d'État demande qu'il soit précisé que la notification des propriétaires doit être effectuée concomitamment à la publication du projet de remembrement à la maison communale.

Une deuxième modification concerne l'autorité habilitée à recevoir les observations, qui est le ministre et non plus le collège des bourgmestre et échevins, malgré le fait que le droit d'initiative du remembrement soit accordé à ce dernier.

Une troisième modification, plus substantielle, concerne le cercle des personnes admises à présenter leurs observations. Ce cercle est étendu des seuls propriétaires concernés à toutes les « personnes intéressées ». Le Conseil d'État relève que si les auteurs entendent étendre le cercle des personnes pouvant présenter des observations au sujet du projet de remembrement, il convient également de leur notifier la décision prévue à l'article 47.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 47

L'article 47 traite de la décision ministérielle qui, à la fois, « statue sur les observations » présentées par les réclamants et « adopte le projet de remembrement » qui, à partir de ce moment sera dénommé « plan de remembrement ». La double décision ministérielle est alors « notifiée aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception ».

La disposition de l'article 81 de la loi précitée du 19 juillet 2004 précisant notamment le caractère réglementaire du plan de remembrement et les formes de sa publication n'est pas reprise dans le projet de loi sous revue. Le Conseil d'État relève à cet égard que selon la jurisprudence constante « la forme de notification d'un acte est sans pertinence quant à son caractère individuel ou réglementaire »<sup>37</sup>.

Le Conseil d'État constate encore que la disposition sous revue ne prévoit pas de notification de la décision ministérielle aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit en vertu de l'article 46. Il demande aux auteurs de compléter le texte sur ce point.

#### Article 48

L'article 48 traite de l'exécution du remembrement.

Le Conseil d'État relève tout d'abord que les dispositions en question s'appliquent sans préjudice des autres dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004 tel que notamment l'article 37 relatif à l'autorisation de construire.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 84 actuel, fixant un délai de trois mois à partir de l'approbation ministérielle dans lequel l'acte notarié de remembrement de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires sont dressés, ne se retrouve plus dans le nouveau texte. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir des délais qui assurent que les projets de remembrements soient exécutés avec la célérité requise.

Le texte actuel prévoit que l'acte notarié « constate » les éléments énumérés alors que la disposition sous avis prévoit que l'acte notarié « détermine » les éléments y énumérés. Le Conseil d'État demande de s'en tenir au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 sur ce point étant donné que l'acte notarié ne constitue qu'un constat authentique du plan de remembrement et des formalités accomplies.

L'alinéa 2, point 6<sup>o</sup>, contient une nouvelle disposition exigeant que l'acte de remembrement indique les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes. Le Conseil d'État se demande si ces moins-values ne se reflètent pas déjà au niveau des soultes et si la disposition n'est dès lors pas superfétatoire et éventuellement susceptible de donner lieu à confusion.

Le point 7<sup>o</sup> de l'alinéa 2 contient également une nouvelle disposition d'après laquelle les modalités et délais de démolition (de quoi ?) doivent « le cas échéant » résulter de l'acte de remembrement. Sur

<sup>37</sup> Jugement du tribunal administratif du 7 avril 2011 (n° de rôle 27696).

ce point, le Conseil d'État estime qu'il convient de reprendre, dans un souci de cohérence, la terminologie figurant à l'article 43 en écrivant « les modalités et délais de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement ».

L'alinéa 3 de l'article sous revue est également nouveau. Il dispose que « l'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement ».

Au commentaire de l'article, les auteurs justifient la disposition par les termes suivants : « Il est également proposé de compléter l'article par une disposition selon laquelle l'acte de remembrement doit régler l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinée à garantir la récupération des frais avancés pour l'élaboration du projet de remembrement. En effet, conformément à l'article 48, les frais induits par l'élaboration du projet de remembrement doivent être supportés dans un premier temps par la commune ou les propriétaires-demandeurs et pourront ultérieurement être recouverts auprès des propriétaires récalcitrants ». Le Conseil d'État note qu'au commentaire, il est question uniquement des frais liés au projet de remembrement que le ministre fait établir aux frais des demandeurs. Or, la disposition sous revue vise, par la généralité des termes de son libellé, tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement, y compris les frais que l'article 51 met à charge du demandeur. Il s'agit en l'occurrence des frais se rapportant aux opérations de remembrement, des frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires, des frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Ceci dit, la disposition sous revue opère une confusion entre, d'une part, la constitution de l'hypothèque et, d'autre part, son inscription.

Aux termes de l'article 2114, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil, « l'hypothèque est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation ». Aux termes de l'article 2116, « elle est ou légale, ou judiciaire, ou conventionnelle ». La procédure de remembrement ministériel, dans laquelle s'inscrit l'acte de remembrement, est une procédure de remembrement forcée, faute d'accord des propriétaires sur le remembrement. L'hypothèque envisagée par les auteurs ne peut, à défaut d'accord des concernés, être conventionnelle. À défaut d'intervention du juge dans la procédure de remembrement, elle ne peut pas non plus être judiciaire. Reste donc la possibilité d'une hypothèque légale. Aux termes de l'article 2117, alinéa 1<sup>er</sup>, « l'hypothèque légale est celle qui résulte de la loi ».

Avant de vouloir régler le problème de l'inscription des hypothèques, il est indispensable que le législateur crée une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais en question.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au libellé de l'alinéa 3 de l'article sous revue pour incohérence, constitutive d'une insécurité juridique, par rapport à l'article 2117 du Code civil.

Le paragraphe 2 de l'article sous revue contient, lui aussi, une disposition nouvelle d'après laquelle « les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle, conformément à l'article 49, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie ».

La disposition sous avis comporte, à l'instar de l'article 84, paragraphe 1<sup>er</sup>, une référence à l'approbation ministérielle qui est visée à l'article 80 de la loi actuelle. Or, l'article 47, qui a trait à la décision ministérielle, est adapté pour préciser que le ministre « adopte le projet de remembrement » et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, que le ministre « décide de l'approbation définitive du projet de remembrement ». Au vu du changement de terminologie effectué à l'article 47, la référence à l'« approbation ministérielle » à l'article sous revue doit être adaptée en conséquence.

Le texte se réfère à des « actes documentant [...] ». Le Conseil d'État s'interroge sur la nature juridique de ces actes : s'agit-il d'actes administratifs ou d'actes notariés ? La disposition se réfère encore à des « éventuelles inscriptions hypothécaires ». Quelles sont ces inscriptions hypothécaires ? L'article 49 ne comporte pas de référence à ces inscriptions. Comment ces hypothèques se différencient-elles de celles d'ores et déjà visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du même article ? Plus encore, le Conseil d'État se demande qui sera amené à dresser les actes en question.

Tenant compte de l'ensemble des observations formulées ci-avant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 2, qui est source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État note finalement que n'est plus reprise dans la loi en projet la disposition du paragraphe 3 de l'actuel article 84, libellé comme suit : « À défaut d'accord entre les parties quant aux montants des indemnisations et quant à la valeur des nouvelles parcelles attribuées, il est procédé conformément à la procédure prévue au titre III de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Les auteurs justifient au commentaire de l'article cet abandon comme suit : « En outre, il a été opté pour la suppression du point (3) de l'article 84 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, qui règle les montants des indemnisations ainsi que la valeur des nouvelles parcelles attribuées en cas de désaccord entre les parties. En effet, le remembrement ministériel a pour seul objectif de remembrer les fonds concernés en cas de désaccord entre parties. De même, il y a lieu de noter que la détermination des valeurs des surfaces apportées et des surfaces attribuées est réglée à l'article 47, dernier alinéa et fait partie intégrante du projet de remembrement. »

#### Article 49

L'article 49 traite du report, dans le cadre d'une procédure de remembrement, des droits réels des anciennes propriétés sur les nouvelles. Il est la reprise exacte de l'actuel article 85 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Cette disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 50

L'article 50 traite des servitudes frappant les terrains compris dans le périmètre d'un projet de remembrement à partir du dépôt du projet de remembrement à la maison communale.

D'après le commentaire de l'article, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous revue « reprend les servitudes qui figurent à l'article 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée ». Cette affirmation est exacte en ce qui concerne l'interdiction de changement des limites de terrains. Elle est, par contre, inexacte en ce qui concerne l'interdiction de certains travaux. En effet, d'après l'article 21, précité, sont interdits « toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet [...], à l'exception des travaux de conservation et d'entretien ». L'article sous revue interdit, en revanche, « tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux ».

Concernant le libellé retenu par les auteurs, le Conseil d'État est à se poser la question de savoir à partir de quelle envergure des travaux sont à considérer comme substantiels. La notion de travaux de conservation et d'entretien lui paraît plus judicieuse, car moins sujette à interprétation subjective.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article sous revue, « tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement ». Conformément au nouvel article 47, le projet de remembrement, une fois « adopté » par décision du ministre, devient le « plan de remembrement ». Or, la disposition sous revue impose de mentionner dans les actes exclusivement les « projets de remembrement ». Qu'en est-il dès lors de la mention des plans de remembrement, tant que l'acte de remembrement n'est pas signé par le ministre ? Le Conseil d'État comprend que, une fois l'acte de remembrement signé et transcrit, la nouvelle situation de propriété est définitivement établie et qu'à partir de ce moment la mention des plans de remembrement dans les actes translatifs de propriété n'est plus nécessaire.

#### Article 51

L'article 51 traite des frais d'exécution du remembrement ministériel.

Par rapport à l'actuel article 86, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous revue inclut dans la masse des frais ceux « relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 » de la loi précitée du 19 juillet 2004. Conformément aux articles 35 et 36, précités, l'élaboration respectivement du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombe à l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier » auquel ce projet et cette convention se rapportent. Le Conseil d'État s'interroge si celui qui demande le remembrement ministériel (commune ou propriétaire) est dans tous les cas l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de prévoir dans le cadre du remembrement ministériel un régime dérogatoire aux articles 35 et 36, mettant l'obligation d'élaborer le projet d'exécution et de conclure la convention de mise en œuvre à charge du demandeur du remembrement ministériel.

## Articles 52 à 54

Les articles sous examen concernent l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La déclaration d'utilité publique, consécutive à l'absence d'accord entre les propriétaires concernés, vise désormais la seule réalisation des projets d'aménagement et non plus celle des rectifications des limites de fonds ou des projets de remembrement.

La rectification de limites de fonds est supprimée par le projet de loi sous examen, ce qui entraîne donc la suppression de l'expropriation dans ce contexte.

La procédure de remembrement forcé est en revanche maintenue, mais l'expropriation y afférente, prévue en cas de constat d'une absence d'accord, est supprimée. Les auteurs n'expliquent pas ce choix.

Le Conseil d'État s'interroge sur le bien-fondé de cette suppression étant donné que le remembrement ne pourra, en l'absence de recours à l'expropriation, être exécuté à défaut d'accord.

## Articles 55 à 60

Les articles sous revue ont trait aux réserves foncières et n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## Article 61

L'article sous revue a trait à l'obligation de construire. Il est inspiré de l'article 103 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés « entièrement ou partiellement » dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies dans le plan d'aménagement général de la commune. Les termes « entièrement ou partiellement » sont nouveaux par rapport au texte actuellement en vigueur de l'article 103.

Selon la formulation retenue par les auteurs, un terrain situé « partiellement » en zone destinée à être urbanisée pourrait être affecté à la construction, ce qui porte à confusion puisque seule la partie du terrain située en zone destinée à être urbanisée peut faire l'objet d'une ordonnance. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'alinéa sous revue soit précisé en ce sens.

Les alinéas 2 et 3 introduisent une nouvelle procédure de publication par référence à l'article 82 de la loi du 13 décembre 1988 et de notification aux propriétaires de la délibération qui ne correspond plus à la procédure actuellement applicable qui est celle des plans d'aménagement particuliers.

Il convient encore de noter que, d'après l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988 l'acte devient obligatoire trois jours après publication par voie d'affiche. Ce délai s'applique-t-il indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception ? Un tel délai est trop court pour permettre à toutes les personnes intéressées d'introduire un recours dans un délai raisonnable. Le Conseil d'État relève encore l'absence de publication sur le site internet de la commune.

En ce qui concerne les termes « dans la mesure du possible », le Conseil d'État renvoie aux observations et à l'opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 9<sup>quinquies</sup>, paragraphe 2.

## Article 62

L'article 62 reprend, dans une large mesure, le dispositif de l'article 104 de la loi précitée du 19 juillet 2004, tel que cet article a été modifié par la loi modifiée du 22 octobre 2008<sup>38</sup>, tout en supprimant la procédure d'expropriation, prévue dans le cas où l'ordonnance d'affectation à la construction n'est pas

38 Loi modifiée du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier ; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mém. A – n°159 du 27 octobre 2008).

suivie, dans les trois ans, d'un début de travaux d'infrastructures. Les auteurs ne fournissent pas d'explication quant à cette suppression.

Le Conseil d'État s'interroge, par ailleurs, sur les raisons qui ont amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci. Plus fondamentalement, il estime que l'établissement de la taxe en question ne relève pas de l'intérêt communal mais poursuit un objectif national, sous-jacent à l'ensemble des mesures proposées par le dispositif sous revue, qui est celui d'augmenter l'offre de logements. Dès lors que la question à régler revêt une portée nationale, elle ne saurait donner lieu à des réponses variées, forcément adaptées aux circonstances locales. L'établissement d'une telle taxe par les autorités communales se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>39</sup> relative à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le législateur peut sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit, pour sa part, aucune raison objective justifiant une différence de traitement quant à la création d'une telle taxe au niveau communal. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'article sous revue.

Comme relevé dans ses avis<sup>40</sup> relatifs au projet de loi<sup>41</sup> devenu la loi précitée du 22 octobre 2008, le Conseil d'État donne encore à considérer qu'il n'est pas exclu que la taxe visée puisse être qualifiée de sanction ou amende fiscale à l'égard du propriétaire qui ne réserve pas à l'immeuble la destination voulue par la loi. Dans ce cas, se pose la question de la conformité du dispositif sous revue à l'exigence de la légalité des peines découlant de l'article 14 de la Constitution en ce que la peine devrait être déterminée par la loi dans tous ses éléments.

Le Conseil d'État relève de plus que la notion de terrain à bâtir « net » n'est pas définie dans le projet de loi sous avis et est source d'insécurité juridique. Il en va de même de la référence au « début des travaux d'infrastructures ».

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande comment le dispositif de la taxe de non-affectation s'articulera avec le nouveau dispositif des servitudes. En effet, ce nouveau dispositif des servitudes de viabilisation et de construction aura potentiellement pour vocation à s'appliquer aux mêmes terrains/fonds que ceux visés par la taxe de non-affectation. Un terrain pourrait-il, dans ce cas, être frappé d'une servitude et d'une obligation de construire ?

Tenant compte des observations qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux deux derniers alinéas qui sont source d'insécurité juridique.

#### Article 8

L'article 8 vise à insérer les articles 108*quinquies* et 108*sexies* qui ont pour objet d'instaurer un régime transitoire.

L'article 108*quinquies* précise que l'article 9*bis* s'appliquera uniquement aux projets d'aménagement général soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Le Conseil d'État relève tout d'abord que si l'intention des auteurs est d'exclure l'application du dispositif des servitudes aux projets

39 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n°921 du 20 novembre 2020).

40 Avis du Conseil d'État du 27 novembre 2008 relatif au projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil (doc. parl. n° 5696<sup>11</sup>) et avis complémentaire du Conseil d'État du 18 mars 2008 relatif au projet de loi portant: 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. Modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdal“; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil(doc. parl. n° 5696<sup>14</sup>).

41 Projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil, déposé le 8 mars 2007, doc. parl. n°5696.

soumis avant la date précitée, intention qui est reflétée au commentaire de l'amendement<sup>42</sup>, il convient de viser l'ensemble des dispositions relatives aux servitudes et non pas seulement l'article 9bis.

Le Conseil d'État relève que la date prévue par la disposition sous revue devrait en tout état de cause être adaptée.

Quant à l'article 108sexies, alinéa 1<sup>er</sup>, il vise à exclure l'application de l'article 29bis relatif au logement abordable aux PAP « nouveau quartier » et aux conventions prévues à l'article 36 dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'alinéa 2 prévoit quant à lui un dispositif propre aux PAP « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les auteurs ont ainsi entendu reprendre la disposition qui figurait à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004 et qui a été abrogée par l'article 14 de la loi du 30 juillet 2021 précitée.

Le commentaire de l'amendement 5 ne fournit pas d'explications relatives au régime transitoire institué à l'article 108sexies. Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de ces dispositions transitoires qui auront toutefois pour effet que les nouvelles dispositions relatives au logement abordable ne s'appliqueront pas aux PAP entamés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Il note par ailleurs qu'aucune disposition transitoire n'est prévue pour ce qui concerne l'application des nouvelles dispositions en matière de remembrement.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

### *Observation préliminaire*

Même si l'examen du Conseil d'État porte sur le texte coordonné versé aux amendements du 5 novembre 2020, ce dernier se doit de constater des incohérences entre le texte des amendements proprement dits et le texte coordonné précité. À titre d'exemple, il convient de soulever l'article 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, où les auteurs emploient au texte de l'amendement le terme « remplacée » et au texte coordonné le terme « modifiée ».

### *Observations générales*

Il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles », étant donné que l'acte en question a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Il faut écrire « Fonds du logement » avec une lettre « l » minuscule.

### *Article 1<sup>er</sup>*

À la phrase liminaire, le terme « modifiée » est à accorder au genre masculin.

### *Article 2*

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement en écrivant « loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ».

### *Article 3*

À l'article 9quinquies nouveau, paragraphe 7, le Conseil d'État relève que le renvoi à l'article « 9ter, point 4 » est erroné, étant donné que le dispositif sous revue ne comporte pas une telle disposition. Le renvoi est dès lors à adapter.

À l'article 9octies nouveau, l'indication de l'article en question est à introduire moyennant la forme abrégée « Art. ».

À l'article 9octies nouveau, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, il est suggéré de remplacer les termes « n'a pas vocation à s'appliquer » par les termes « ne s'applique pas ».

<sup>42</sup> « Ainsi il a été opté que les dispositions du présent projet de loi qui ont trait au CTVL [...] ne s'appliquent qu'aux projets [...] ».



À l'article 9*nonies* nouveau, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État recommande de supprimer le terme « considérés ». À l'alinéa 2, il convient d'écrire « l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'applique pas. »

*Article 4*

À la phrase liminaire, il convient d'écrire « À la suite de l'article 18 de la même loi, [...] ».

À l'article 18*bis* nouveau, paragraphe 4, alinéa 2, le Conseil d'État souligne que les références aux dispositions se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « du présent article ». Ces termes sont à supprimer, car superfétatoires.

*Article 6*

Il y a lieu d'écrire « plan d'aménagement général modifié » ainsi que « par les articles 9ter et 9*quater* ».

*Article 7*

À l'article 43, alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « élaborés » est à remplacer par le terme « dressés », ceci dans un souci de cohérence terminologique par rapport à l'alinéa 2, point 2°, du même article.

À l'article 43, alinéa 2, point 4°, il convient d'insérer les termes « le cas échéant, » avant les termes « un état des constructions à démolir ». Cette observation vaut également pour l'article 48, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 7°.

À l'article 43, alinéa 4, il y a lieu de remplacer les guillemets utilisés en langue allemande („”) par des guillemets utilisés en langue française (« »). Cette observation vaut également pour l'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase.

À l'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de remplacer le terme « désignation » par le terme « dénomination » et d'insérer des guillemets français comme suit : « plan de remembrement ».

À l'article 48, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, deuxième phrase, le terme « notamment » est à supprimer.

À l'article 49, alinéa 5, il faut écrire « Code civil » avec une lettre « c » majuscule au terme « code ».

À l'article 49, alinéa 8, les termes « du présent article » sont à omettre, comme étant superfétatoires.

À l'article 53, alinéa 2, il convient de désigner les « projets » visés par ledit alinéa avec précision et de supprimer l'adverbe « ci-dessus » pour éviter que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure ait pour conséquence de rendre ledit renvoi inexact.

À l'article 56, alinéa 4, il y a lieu d'accorder l'adjectif « prévu » avec le terme « publication », pour lire « [...] la publication du dépôt prévue à l'alinéa 2 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 22 février 2022.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau





## **Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes**

### **Procès-verbal de la réunion du 6 juillet 2022**

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

#### Ordre du jour :

#### Concerne uniquement le volet "Affaires intérieures"

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 23 novembre 2021, du 9 juin 2022 et du 20 juin 2022 (réunion jointe)
2. 7126 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :
  - 1° le Code pénal ;
  - 2° le Code de procédure pénale ;
  - 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
  - 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
  - 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
  - 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
  - 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
  - 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Demande de la sensibilité politique Piraten du 14 juin 2022 au sujet du syndicat intercommunal SIGI
4. 7139 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain  
  
- Désignation d'un nouveau rapporteur  
- Examen de l'avis du Conseil d'État  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

\*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber, M. Michel Wolter

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur  
M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 23 novembre 2021, du 9 juin 2022 et du 20 juin 2022 (réunion jointe)**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

**2. Projet de loi n°7126**

***Présentation et adoption d'un projet de rapport***

Le projet de rapport est présenté aux députés. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

***Vote***

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des voix exprimées.

***Temps de parole***

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle 1, tout en s'exprimant pour une évacuation conjointe des projets de loi n° 7124<sup>1</sup> et n° 7126.

---

<sup>1</sup> Projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

### **3. Demande de la sensibilité politique Piraten du 14 juin 2022 au sujet du syndicat intercommunal SIGI**

Monsieur le Président accorde d'emblée la parole à l'auteur de la demande sous rubrique.

Monsieur Marc Goergen (Piraten) soulève que plusieurs articles récemment parus dans la presse relatent de dysfonctionnements au sein du Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI<sup>2</sup>). Il y est, entre autres, question de harcèlement moral (« Mobbing »), de détournements de fonds, de violations des règles relatives à la protection des données (espionnage de courriels des collaborateurs, licenciement du délégué à la protection des données) ainsi que de collaborations douteuses avec certains cabinets de conseil.

Donnant à considérer que des reproches similaires quant à la gestion administrative et financière ainsi que des rumeurs sur un climat de travail difficile au sein du SIGI apparaissent dans les médias depuis plusieurs années et étant donné que, selon le magazine en ligne Reporter.lu<sup>3</sup>, certains cas auraient entretemps été portés devant les tribunaux, l'orateur juge qu'on puisse supposer que lesdits reproches sont pertinents.

Il fait encore remarquer que les communes de Dudelange et de Dippach auraient récemment envoyé des courriers relativement critiques à ce sujet à la direction du SIGI, raison pour laquelle il demande si Monsieur le Président<sup>4</sup> ainsi que Monsieur Max Hahn<sup>5</sup> pourraient éventuellement informer la commission parlementaire par rapport au contenu concret desdits courriers.

Bien que la commune de Pétange soit membre du SIGI, lesdits reproches n'auraient, jusqu'à présent, jamais été thématiques au sein du conseil communal<sup>6</sup> de celle-ci. L'orateur en conclut que ceci démontrerait que le contrôle politique, qui est exercé par les communes membres sur ce syndicat, serait assez défailant.

Admettant que l'affaire précitée touche certainement aux principes de l'autonomie communale, vu que le budget du SIGI, qui s'élève à plusieurs millions d'euros, est financé par des fonds provenant du secteur communal, il est d'avis qu'une certaine responsabilité incombe à la Chambre des Députés ainsi qu'à Madame la Ministre de l'Intérieur. Ainsi, l'orateur estime qu'il convient que la politique nationale, plus particulièrement Madame la Ministre de l'Intérieur, prenne position par rapport aux reproches formulés à l'encontre du SIGI.

Madame la Ministre explique qu'elle exerce un contrôle administratif sur les syndicats de communes. Par conséquent, le SIGI est soumis aux mêmes contrôles que les autres entités du secteur communal, notamment par le biais de la vérification du budget et des comptes ainsi que par la tutelle administrative d'approbation, d'annulation et de suspension. Le contrôle des comptes des entités communales, n'étant pas un contrôle d'opportunité, se limite à l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communales.

En ce qui concerne le SIGI, l'oratrice tient à souligner que le cadre légal relatif à l'exercice du contrôle administratif sur les syndicats de communes ne permet pas une ingérence du

---

<sup>2</sup> Le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) est un syndicat intercommunal luxembourgeois qui crée des solutions métier utilisées par les 102 communes membres, quelque 60 syndicats intercommunaux, 30 offices sociaux du pays, ainsi que 537 crèches et maisons relais.

<sup>3</sup> <https://www.reporter.lu/luxemburg-sigi-ein-klima-der-angst-und-einschuechterung/>

<sup>4</sup> Monsieur le Président, Dan Biancalana (LSAP), est le bourgmestre de la Ville de Dudelange.

<sup>5</sup> Monsieur Max Hahn (DP) est membre du collège échevinal de la commune de Dippach.

<sup>6</sup> Monsieur Marc Goergen (Piraten) est membre du conseil communal de la commune de Pétange.

Ministre de l'Intérieur dans la gestion journalière du syndicat, qui relève de la compétence du bureau du syndicat (ci-après « bureau »).

Au vu de ce qui précède, elle est d'avis que les reproches formulés à l'encontre du SIGI ne relèvent pas de la responsabilité de la Chambre des Députés, mais plutôt de celle des membres du syndicat, voire des communes. À cet égard, elle rappelle que le budget annuel du SIGI n'est pas alimenté par le Ministère de l'Intérieur, mais que ses fonds proviennent directement des budgets de ses communes membres.

Toutefois, l'oratrice fait savoir que les suspicions de mauvaise gestion administrative, financière et du personnel du SIGI, évoquées dans la presse, ont été interpellant et ont donné lieu à une entrevue avec le bureau du SIGI dans le but d'élucider lesdits reproches. Les membres du bureau, auxquels incombe la responsabilité de veiller à la bonne gestion du syndicat, l'ont informé qu'ils demanderont à leur comité de commanditer un audit externe dont il faudra attendre les conclusions. À part cela, les membres du bureau mèneraient des réflexions par rapport à la réalisation d'une enquête de satisfaction auprès de son personnel.

En ce qui concerne le détail des reproches précités, Madame la Ministre recommande à Monsieur Marc Goergen de se renseigner auprès du collègue des bourgmestre et échevins ou du conseil communal de sa commune.

Monsieur Marc Goergen regrette que Madame la Ministre ne peut pas fournir plus d'informations quant aux détails desdits reproches.

Il réitère qu'il est d'avis que cette affaire relève d'une importance nationale et mérite d'être discutée au sein de la présente commission parlementaire, étant donné que le SIGI fournit des outils informatiques pour l'ensemble du secteur communal, notamment dans le domaine des services aux citoyens. Il en résulterait une certaine dépendance des administrations communales à l'égard du SIGI. Pour cette raison, la sensibilité politique Piraten est d'avis que la mission de la mise à disposition d'outils informatiques aux communes appartient plutôt au Ministère de l'Intérieur ou au Ministère de la Digitalisation.

L'orateur annonce qu'il ne manquera pas d'aborder de nouveau ce sujet au sein de son conseil communal.

Monsieur Michel Wolter (CSV) partage les remarques de Madame la Ministre et estime qu'à ses yeux, il convient de se focaliser sur trois aspects dans le cadre de l'affaire précitée.

*a. La responsabilité quant à la gestion du SIGI*

Selon l'orateur, la responsabilité quant à la gestion journalière du syndicat incombe aux membres du bureau et de son comité, tandis qu'il appartient aux communes membres de contrôler ses activités.

À son avis, il n'appartient pas au Ministre de l'Intérieur de s'ingérer dans le fonctionnement interne d'un syndicat communal. Son rôle se limite en effet au contrôle du budget du SIGI dans le cadre de l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses communales.

*b. Les reproches d'harcèlement moral (« Mobbing »)*

Étant d'avis que le phénomène du harcèlement moral constitue un sujet de droit commun, l'orateur donne à considérer qu'il existe plusieurs possibilités pour les victimes de se renseigner en vue de signaler de telles intimidations, notamment en

consultant les lois et les procédures internes ou en informant les délégations du personnel.

Lorsque des reproches d'harcèlement moral émergent, la responsabilité du bureau et, dans un sens plus large, celle du comité serait engagée pour entreprendre les mesures nécessaires afin de vérifier si ceux-ci sont fondés.

*c. La création d'une fondation « Open Source »*

L'orateur rend attentif au fait que les membres du bureau mènent actuellement des discussions quant à la création d'une fondation à travers laquelle ils envisagent de partager leur plateforme SIGINova<sup>7</sup> avec des communes d'autres pays.

Dans ce contexte, l'orateur demande si la création d'une telle fondation est, selon Madame la Ministre de l'Intérieur, conforme à l'objet social d'un syndicat communal, tout en signalant que ceci signifierait qu'une partie de l'activité du SIGI pourrait potentiellement être transférée vers une nouvelle structure et échapper par conséquent au contrôle direct des communes membres, que celles-ci exercent en principe à travers le comité du SIGI.

Au sujet de la création éventuelle de la fondation précitée, Madame la Ministre informe qu'elle n'a, à ce stade, pas été saisie d'un dossier qui nécessiterait d'être avisé ou approuvé de sa part.

À l'occasion de son entrevue précitée avec les membres du bureau du SIGI, ceux-ci auraient effectivement confirmé qu'ils mènent actuellement des réflexions par rapport à la création d'une telle fondation afin de pouvoir partager le code source de leur plateforme SIGINova avec d'autres développeurs et prestataires informatiques et de rendre celle-ci ainsi accessible à des communes étrangères.

Au sein du Ministère de l'Intérieur, il est jugé qu'un tel partage pourrait se faire sous la forme juridique actuelle du SIGI et que la création d'une fondation, voire une personne morale distincte, n'est pas nécessaire. À cela s'ajoute qu'au cas où il s'avérerait que le partage de la plateforme SIGINova ne serait pas conforme à l'objet social actuel du syndicat, il resterait la possibilité de procéder à une adaptation de celui-ci par le biais d'une modification des statuts.

Madame la Ministre juge également problématique que la création d'une fondation permettrait au SIGI d'externaliser<sup>8</sup> une partie de son activité, qui découle des missions qui lui sont assignées par les communes membres et qui sont, pour cette raison, définies dans l'objet social du syndicat.

Au vu de ce qui précède, elle est d'avis que la création d'une telle fondation n'est pas conforme à la législation actuelle, raison pour laquelle elle aurait signalé aux membres du bureau qu'elle n'est plutôt pas en faveur de cette idée.

Les membres du bureau auraient noté la position de Madame la Ministre et auraient affirmé qu'ils en discuterait en interne.

---

<sup>7</sup> SIGINova est un nouveau logiciel de conception d'applications métiers des communes, dont le *scripting* se fait sur base d'un nouveau langage métier propre, à l'image d'un langage naturel. Développé par le SIGI, SIGINova permettra aux communes de répondre aux défis de la digitalisation, de la simplification administrative et de la connectivité.

<sup>8</sup> L'*outsourcing* ou « externalisation » en français, désigne initialement le transfert d'une fonction de l'entreprise vers un partenaire externe.



Se référant à la remarque précédente de Monsieur Marc Goergen, Monsieur le Président soulève que ce n'est pas son rôle de transmettre à la commission, le courrier précité que sa commune a envoyé au SIGI. Sa commune aurait agi en bonne et due forme en adressant ledit courrier au syndicat intercommunal ainsi qu'à toutes ses communes membres. Par conséquent, la commune de Pétange aurait également été informée au sujet dudit courrier, raison pour laquelle il conviendrait, selon l'orateur, que Monsieur Goergen entreprenne les démarches nécessaires auprès de son collègue échevinal afin de prendre connaissance de son contenu.

En ce qui concerne les discussions relatives aux reproches à l'encontre du SIGI, Monsieur le Président est d'avis que celles-ci devraient plutôt se poursuivre entre les communes membres au sein du bureau ou au sein du comité du syndicat.

Monsieur Max Hahn se rallie aux remarques de Monsieur le Président.

#### **4. Projet de loi n° 7139**

##### ***Désignation d'un nouveau rapporteur***

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

##### ***Examen de l'avis du Conseil d'État et présentation et adoption d'une série d'amendements***

Pour répondre aux diverses observations et oppositions formelles du Conseil d'État, le projet de loi est amendé par une série d'amendements parlementaires.

##### **Amendement 1 - article 1<sup>er</sup>**

Cette disposition avait introduit, sous un nouveau point 3°, la notion de « concept de mise en œuvre » en tant que quatrième pilier supplémentaire de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général.

Cet article prévoyait l'introduction d'une obligation pour les communes d'effectuer, dans le cadre de la définition de leur concept de mise en œuvre, une enquête auprès des propriétaires de fonds et ce en vue de convenir d'un phasage réaliste du plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État note dans son avis du 22 février 2022 que les termes « concept de mise en œuvre » étaient utilisés à deux endroits et dans deux contextes différents dans le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général en vigueur, à savoir, d'une part, au niveau de l'étude préparatoire et, d'autre part, au niveau du schéma directeur, et avait recommandé de clarifier ce point.

De manière plus générale, le Conseil d'État s'interroge encore sur l'absence de régime transitoire pour ce nouveau mécanisme pour les plans d'aménagement généraux non définitivement approuvés selon l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Plus particulièrement, il se demande si la procédure d'adoption des plans d'aménagement généraux en question devait être recommencée pour intégrer cette nouvelle composante de l'étude préparatoire.

De surcroît, à l'occasion de l'analyse des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, le Conseil d'État s'oppose formellement au principe qu'une enquête auprès des propriétaires de fonds soit effectuée.

Il s'oppose également à la mise en place d'un concept de mise en œuvre qui en est le corollaire et ce notamment dû au fait que des « intentions subjectives et personnelles exprimées lors d'une enquête ponctuelle auprès des propriétaires pourrait [...] valablement servir, ne serait-ce que partiellement, à titre de juste motifs légaux à la base de l'acte administratif que constitue un plan d'aménagement général ».

La commission partage l'analyse opérée par le Conseil d'État et propose par conséquent de supprimer l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous rubrique.

#### Amendement 2 - article 2 (devenant l'article 1<sup>er</sup>)

L'article 2 du projet de loi initial avait introduit la faculté pour le collège échevinal d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général instaurée par l'article 18<sup>bis</sup> de la loi en projet.

Ce même article définissait dans son alinéa 3 la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général comme celle « [...] qui [a] pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Le Conseil d'État relève que l'article 26, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui a trait au plan d'aménagement particulier, définit d'ores et déjà les modifications ponctuelles des plans d'aménagement particuliers comme étant « les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

La définition proposée de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général a été reprise d'un considérant d'un arrêt de la Cour administrative du 6 février 2014 (Numéro de rôle : 33257 CA).

Le Conseil d'État relève que ledit arrêt porte sur l'étendue du pouvoir de l'autorité de tutelle et est, de ce fait, étranger à la question de modification ponctuelle en question, ce qui remet, selon lui, en cause sa pertinence en l'espèce.

Il recommande ensuite de revoir la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général en tenant compte de la simplification administrative.

La commission suit le Conseil d'État et propose par conséquent d'aligner la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général à celle d'un plan d'aménagement particulier tel que prévu à l'article 26 précité tout en maintenant les précisions énumérées à l'alinéa 4 de l'article en question.

En effet, ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives.

La commission entend également redresser l'erreur matérielle en ce qui concerne la date de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

### Amendement 3 - article 3 (devenant l'article 2)

#### Article 9bis nouveau

Le Conseil d'État note que l'article 9bis prévoit une possibilité de désigner des servitudes, ce qui semble être en contradiction avec les articles 9ter et 9quater qui prévoient quant à eux, selon le cas, la désignation soit obligatoire soit facultative des servitudes.

Or, selon le Conseil d'État, la désignation obligatoire d'une servitude exclut toute marge d'appréciation contrairement à ce que laisse entendre l'utilisation du verbe « pouvoir » à l'article 9bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

Au vu de ce qui précède, la commission propose de remplacer pour des raisons de cohérence les termes « peut désigner » par celui de « désigne » sans que cela n'ait toutefois un impact lors de la désignation desdites servitudes.

En outre, le Conseil d'État relève que la définition de l'effet des servitudes comme étant déterminé « conformément au concept de mise en œuvre [...] » est incohérente par rapport aux dispositions des articles 9ter et 9quater de la loi en projet.

En effet, les prédits articles prévoient que ce sont les délais de viabilisation de fonds et de construction de logements qui seront fixés en fonction « des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire », mais également en fonction d'autres critères énumérés dans les articles précités.

Au vu de ce qui précède et notamment au vu des développements formulés à l'endroit de l'amendement 1<sup>er</sup>, la commission propose dans un but de sécurité juridique de supprimer la partie de phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9bis « conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4. ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'effet des nouvelles servitudes tel que décrit par la disposition sous revue.

Plus particulièrement, il s'interroge si ce sont « les servitudes en soi » qui « ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps » tel que le prévoit le paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État se demande également si la restriction du « mode et du degré d'utilisation du sol dans le temps » ne découle pas au contraire de la sanction de la non-exécution des servitudes *in aedificandi* qui instaurent une obligation d'entamer de manière significative des travaux de viabilisation.

Selon lui, compte tenu de l'obligation de faire, attachée aux servitudes proposées, un reclassement déterminant la modification du mode et du degré d'utilisation du sol ne peut avoir lieu qu'en cas de non-exécution dûment constatée de l'obligation de faire et non par le simple écoulement du délai de la servitude concernée.

À cet égard, la commission rappelle que l'idée initiale des auteurs du projet de loi qui a mené à l'instauration desdites servitudes était celle que le droit de construire dont bénéficiait le propriétaire expirait si ce dernier ne s'acquittait pas des charges dont se voyaient grevés ses fonds.

Ainsi, le propriétaire, qui bénéficie sous l'actuelle législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain d'un droit de construire temporellement non limité,

voit dorénavant ses fonds couverts par des zones superposées qui désignent respectivement des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Il était initialement prévu que ces servitudes disposaient que certains effets de la modification d'un plan d'aménagement général deviennent caduques si le propriétaire concerné ne s'acquittait pas des obligations qui lui étaient ainsi imposées.

La commission entend donner suite aux remarques du Conseil d'État et propose dès lors que les effets du plan d'aménagement général portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou zone mixte sont désormais limités dans le temps.

Ainsi, les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation.

Le droit de construire se voit ainsi uniquement maintenu si le propriétaire concerné s'est acquitté des charges découlant des prédites servitudes.

Par conséquent, le droit de construire peut être considéré comme une opportunité de pouvoir construire endéans une période temporellement limitée pour le propriétaire concerné et non plus comme un « acquis » assorti d'une sanction et ce conformément à l'idée initiale des auteurs du projet de loi.

La commission estime qu'au vu de la pénurie sévère de logements que connaît actuellement le pays, la réalisation de logements peut être considérée comme étant d'intérêt général ce qui justifie par conséquent l'acuité de telles servitudes.

#### Article 9ter nouveau

Le Conseil d'État note à l'article 9ter, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, que le terme « initialement » porte à confusion car la servitude grève, en toutes hypothèses, tout fonds nouvellement classé et dédié prioritairement à l'habitation.

Il est proposé à cet endroit de reprendre le libellé de l'actuel article 29bis, paragraphe 2, alinéa 2, et ce en vue de prendre en compte la remarque du Conseil d'État.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9ter est modifié en ce sens. Une telle adaptation a également pour corollaire que la cohérence terminologique de la loi précitée du 19 juillet 2004 se voit accrue. Il est également proposé, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer les termes « interdiction temporaire de construction et d'aménagement » figurant au paragraphe 1<sup>er</sup> par les termes « zone d'aménagement différé ».

Le Conseil d'État soulève encore que le terme « ceci » employé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, ne précise pas à quoi il se réfère, ce qui entraîne, selon lui, une insécurité juridique à laquelle il doit s'opposer formellement.

Il est rappelé que le terme « ceci » signifiait que les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 9ter avaient également vocation à s'appliquer pour les zones dédiées prioritairement à l'habitation qui sont couvertes d'une zone d'aménagement différé qui se voit levée par une modification du plan d'aménagement général.

Pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose également d'amender en ce sens et d'introduire au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 nouveau, un renvoi à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État indique pouvoir comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte

en projet et rappelle que les servitudes ne visent qu'une obligation d'entamer « de manière significative des travaux » et qu'à défaut d'achèvement desdits travaux, le but recherché par les auteurs risque de ne pas être atteint.

La commission rappelle l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas demander l'achèvement intégral des travaux visés, alors qu'une telle exigence risque de mener, en pratique, à des situations absurdes et non-souhaitables. En effet, à l'expiration de la date butoir prévue par le créneau temporaire de viabilisation, il peut s'avérer que les travaux sont quasiment achevés et que dès lors le promoteur risque de voir ses terrains reclassés en leur classement antérieur respectivement en zone d'aménagement différé malgré les diligences effectuées. En vue d'éviter de telles situations, il a été opté pour une entame significative des travaux.

Cette notion présente par ailleurs comme avantage qu'elle est encadrée par la jurisprudence administrative. Ainsi, les juges administratifs déterminent au cas par cas s'il existe une réelle intention d'entamer les travaux en vérifiant notamment s'il existe un engagement financier du promoteur en ce sens.

La commission propose donc de modifier l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup>. En effet, le projet de loi ne renseignait pas quelles étaient les conséquences sur le plan d'aménagement général d'une entame significative des travaux de viabilisation.

Par ailleurs, elle propose également de remplacer le terme « délai » par les termes « date butoir » et ce en vue d'obtenir une sécurité juridique accrue lorsqu'il s'agit de déterminer la date à laquelle les travaux devront être entamés de manière significative.

Plus encore, il est suggéré de réduire la durée maximale des servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation à six ans, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi, à savoir douze ans. Ainsi, le mécanisme de dérogation, initialement prévu au paragraphe 2, alinéa 4, (nouveau paragraphe 3, alinéa 3) est modifié dans le sens où s'il s'avère que les fonds connaissent en pratique des contraintes environnementales, que le délai maximal de 6 ans peut dès lors être dépassé.

Le Conseil d'État soulève ensuite le manque de précision du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, qui vise l'hypothèse des servitudes facultatives, sans toutefois préciser selon quels critères de telles servitudes pourront être inscrites par une commune. Il estime dès lors, qu'en l'absence de critères dans le dispositif proposé, l'instauration de servitudes facultatives peut frapper les propriétaires de manière arbitraire. Il rappelle encore à cet égard qu'une ingérence dans le droit de propriété « doit présente[r] une certaine qualité, celle d'être compatible avec la prééminence du droit et d'offrir des garanties contre l'arbitraire<sup>9</sup> ». De surcroît, le Conseil d'État rappelle également que le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application<sup>10</sup>.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État qui a trait à l'absence de critères dans le dispositif sous revue qui risque de frapper les propriétaires de manière arbitraire.

D'emblée, la commission tient à préciser que le mécanisme de désignation facultative constitue l'une des pierres angulaires du projet de loi sous rubrique.

En effet, on peut raisonnablement estimer que lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, la très grande majorité des communes auront procédé à la refonte de leur plan

<sup>9</sup> Arrêt de la CEDH, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, du 25 octobre 2012, n° 71243/01, §96.

<sup>10</sup> Arrêt de la CEDH, *Beyeler c. Italie*, du 5 janvier 2000, n° 33202/96.

d'aménagement général. Se limiter dès lors à un mécanisme de désignation obligatoire des servitudes qu'en cas de reclassement de fonds en une zone d'habitation ou mixte reviendrait à rendre quasiment inopérante la présente loi qui ambitionne d'augmenter l'offre de logements disponibles.

En effet, une fois la refonte de leur plan d'aménagement général achevée, le nombre d'extensions du périmètre d'agglomération risque de stagner fortement, alors que les autorités communales ont déjà consacré nombre d'extensions dans leur plan d'aménagement général.

Il est vrai que le mécanisme de désignation facultative emportait comme sanction du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation pour des fonds leur reclassement en zone agricole, ce qui impliquait par conséquent, tel que le Conseil d'État l'a relevé à juste titre, une remise en question du classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, allant au-delà de ce qui peut être considéré comme la perte d'une chance.

En vue de remédier à cette lacune, la commission propose d'introduire des critères qui ont pour objectif de cadrer la désignation de servitudes facultatives en même temps qu'elle propose d'amender le projet de loi en introduisant un paragraphe 2 dédié à la désignation des prédites servitudes.

Elle propose également d'assouplir la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation en prévoyant dorénavant que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais désormais en zone d'aménagement différé.

Par conséquent, la commission propose de fixer comme critère pour pouvoir être couvert d'une telle servitude, que l'urbanisation de tels fonds doit contribuer soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant. Ainsi, seulement certains fonds du territoire communal peuvent indistinctement être visés par une servitude facultative.

En effet, dorénavant, ce mécanisme ne peut qu'être initié par les autorités communales s'il s'avère que l'urbanisation des prédits fonds contribue de par leur localisation et leur envergure à une densification et un arrondissement du tissu urbain ou rural existant. Sont dès lors exclus du champ d'application de la faculté de désigner des servitudes facultatives, tous les fonds qui ne remplissent pas ces critères.

Sont ainsi exclus, les fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, de par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage que les fonds sis à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Peuvent dès lors faire l'objet d'une servitude facultative, les fonds qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité.

Il s'agit en effet d'encourager les propriétaires concernés d'urbaniser leur fonds situés optimalement en vue de l'augmentation de l'offre de logements et non pas d'accélérer le développement de fonds situés à la périphérie des différentes localités d'une commune, ce qui est davantage conforme avec l'intérêt général en la matière.

Si les propriétaires ne viabilisent pas leurs fonds endéans le délai fixé par le créneau temporaire de viabilisation, ils verront leurs fonds reclassés en zone d'aménagement différé.

Le choix du recours à la zone d'aménagement différé s'explique par deux raisons. D'une part, un reclassement en une telle zone ne remet pas en cause le classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, mais ne fait que différer son exécution dans le temps et reste dès lors en conformité avec les objectifs énoncés par l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Ainsi, en cas de non-exécution des obligations découlant de la prédite servitude, les fonds concernés ne connaîtront aucun développement, ce qui était d'ores et déjà le cas et ce avant même que les autorités communales ont décidé d'avoir recours au mécanisme de désignation des servitudes facultatives.

D'autre part, le recours à la zone d'aménagement différé comporte encore comme avantage que le phénomène spéculatif qu'entoure ces fonds se voit fortement atténué, alors qu'ils sont désormais frappés d'une zone d'aménagement différé qui n'empêche cependant pas une urbanisation respectivement à moyen et long terme des prédits fonds.

Un tel mécanisme présente comme atout d'être davantage conforme au principe de la proportionnalité et prend les traits d'une zone d'urbanisation prioritaire tout en offrant un cadrage normatif sensiblement plus précis, ce qui renforce la sécurité juridique en la matière. Dans ce contexte, la commission fait encore remarquer qu'il est opportun dès lors de supprimer les zones d'urbanisation prioritaire telles que prévues par l'article 28 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État développe sur plusieurs pages (page 13 *in fine*, page 14, page 15 et début de la page 16) pour quelles raisons il estime que la consultation des propriétaires et la personnalisation des délais est difficile à mettre en œuvre en pratique. Étant donné que l'amendement 1 supprime l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui était la base légale habilitante du concept de mise en œuvre, la commission n'entend pas revenir sur les remarques formulées par le Conseil d'État à cet endroit alors qu'elles sont devenues sans objet.

Au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État note que la notion « partie de fonds » n'est pas définie. Par conséquent, il s'interroge sur le fonctionnement du dispositif des servitudes avec une telle « partie de fonds ».

Sachant que, selon le Conseil d'État, une servitude devrait en principe couvrir un fonds bien déterminé et sur toute son étendue, la disposition sous revue permettra, selon lui, « d'extraire » *ex post* une « partie de fonds » d'une servitude préalablement imposée pour soustraire cette « partie » d'une sanction de reclassement. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier la disposition sous revue.

Au vu de ce qui précède et afin de lever l'opposition formelle, la commission propose d'amender la disposition visée en remplaçant le paragraphe 3 du projet de loi par un nouveau paragraphe 4, tout en supprimant la notion de « partie de fonds » et ce pour des raisons de sécurité juridique.

Le Conseil d'État relève encore au paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi que les termes « Lorsque le fonds ne doit pas être couvert » se réfèrent à une interdiction et non pas à une faculté.

Or, comme le note le Conseil d'État, les servitudes visées en l'espèce sont essentiellement de nature facultative, de sorte que l'utilisation des termes précités est, selon lui, erronée dans le cas de figure visé et a ainsi pour effet de créer une incohérence.

Par conséquent, il demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de lever cette incohérence qui est source d'insécurité juridique en adaptant la disposition sous revue à cet égard.

La commission propose de suivre les recommandations du Conseil d'État et de modifier l'article 9<sup>ter</sup> en ce sens.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'État qui dispose que le reclassement des fonds constructibles en leur zone initiale est susceptible d'aggraver la pénurie de logements, la commission donne à considérer ce qui suit.

La commission estime que le Conseil d'État se focalise trop nettement sur les conséquences qui se produisent lors des éventuels reclassements qui sont susceptibles de se produire en cas de non-développement des fonds par les propriétaires concernés.

Selon elle, le Conseil d'État omet de mettre en balance, d'une part, les conséquences résultant d'un reclassement avec, d'autre part, les effets vertueux qu'il est susceptible de générer en matière de pénurie de logements.

La commission estime, contrairement au Conseil d'État, que l'effet dissuasif que crée un tel mécanisme de reclassement sur les propriétaires de fonds est en mesure d'accélérer la viabilisation de fonds ainsi que la construction de logements.

Par conséquent, la commission estime que les effets vertueux induits par l'effet dissuasif sont en mesure de générer un nombre de logements sensiblement plus élevé que lorsque le développement des fonds est laissé au bon vouloir du propriétaire concerné et ceci malgré le fait que certains fonds se verront probablement reclassés.

Pour les raisons exprimées ci-dessus, il est proposé de ne pas suivre les recommandations du Conseil d'État.

La commission se permet de rappeler encore dans ce contexte qu'elle a adapté le projet de loi dans le sens où il n'est dorénavant plus question de sanctions à proprement parler pour les propriétaires de fonds, mais que c'est la logique intrinsèque du reclassement en fonds constructibles qui a été revue alors que dorénavant ce reclassement ne produit ses effets que pour une durée limitée dans le temps, contrairement à la situation actuelle où les fonds se voient classés en zone dédié prioritairement à l'habitation et ce pour une durée, en principe, indéterminée.

Finalement, la commission se permet d'affirmer que la révision du mécanisme de classement limité temporellement pour les fonds dédiés prioritairement à l'habitation est en adéquation avec le principe de proportionnalité, alors qu'il est susceptible de générer davantage de logements qu'il n'en empêche.

De surcroît, la commission donne à considérer que lorsqu'une commune désigne des zones dédiées prioritairement à l'habitation, elle court, avec le système actuel, le risque que les prédicts fonds ne se voient pas développés, ce qui incite généralement les communes à désigner davantage de nouvelles zones destinées à être urbanisées et mène à terme à un accroissement du potentiel constructible qui n'est pas en adéquation avec la stratégie de développement retenue par l'étude préparatoire et avec les dispositions prévues à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.



En effet, à l'heure actuelle, le Grand-Duché de Luxembourg compte selon une étude<sup>11</sup> menée par l'Observatoire de l'Habitat en collaboration avec le L.I.S.E.R<sup>12</sup> une réserve foncière disponible à l'habitat de 3 750 hectares sur lesquels pourraient être accueillis quelque 300 000 habitants, alors qu'il y a lieu de noter que l'étude n'a été effectuée que sur 89 communes.

Des réserves foncières d'une telle envergure se sont accumulées au fil du temps et ce justement à cause de l'absence d'un mécanisme contraignant en matière de développement urbanistique des prédicts fonds. Dès lors, la fixation de créneaux temporaires s'avère de plus en plus indispensable lors de la désignation de nouvelles zones destinées prioritairement à l'habitation.

Le Conseil d'État se demande encore si la sanction du reclassement ne relève pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il rappelle à cet égard que la notion d'« accusation en matière pénale » est appréciée de façon autonome, c'est-à-dire indépendamment de la qualification formellement adoptée par le droit interne.

Il rappelle encore que trois critères alternatifs sont mobilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal d'une sanction. Selon lui, il convient de s'intéresser à la qualification juridique de la sanction en droit interne, à sa nature et sa sévérité.

Le Conseil d'État relève, quant à la nature de la sanction, que celle-ci n'appartient certes pas au « noyau dur du droit pénal » au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, il constate le but dissuasif de la sanction prévue et estime également que les auteurs du projet l'ont reconnu. Selon la Haute Corporation, la sanction se traduit par une certaine sévérité, d'autant plus que le reclassement est combiné à une interdiction de modification du classement pendant une durée minimale de six ans en vertu de l'article 9octies, paragraphe 2.

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir si l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 a vocation à s'appliquer en l'espèce si, par exemple, un propriétaire ne satisfait pas aux obligations lui imposées par les servitudes prévues par l'article 9bis. À cet égard, il est rappelé le commentaire de l'article visé dans lequel les auteurs du projet de loi ont souligné que « [ce] comportement positif obligatoire devra être lu de manière restrictive alors que les textes légaux qui règlent la police urbanistique doivent être interprétés limitativement sachant que toute violation d'une disposition contenue dans un plan d'aménagement est susceptible d'être sanctionnée pénalement. ».

Le Conseil d'État donne encore à considérer qu'indépendamment de la question de savoir si l'article 107 précité est suffisamment précis et circonscrit pour suffire aux exigences du principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État donne à considérer que dans cette lecture l'application de la disposition en question au cas de figure des manquements aux obligations prescrites par les servitudes, et partant l'application de sanctions administratives et pénales aux mêmes faits, et au regard des mêmes finalités, se heurte au principe du *non bis in idem*.

Au vu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, la commission donne à considérer que, dorénavant, les « sanctions » en cas de non-exécution des charges

---

<sup>11</sup> Etude Raum "Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020-2021".

<sup>12</sup> Luxembourg Institute of Socio-Economic Research.

découlant des servitudes ne sont plus déclenchées par l'inaction du propriétaire concerné, mais uniquement au terme de l'expiration du délai prévu par ladite servitude. Le propriétaire ne peut dès lors plus, par son inaction, contrevenir aux dispositions contenues dans les servitudes et par conséquent tomber sous le champ d'application de l'article 107 en question.

Finalement, la commission entend encore préciser par le paragraphe 4 nouveau, alinéa 2, que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

Pour refléter les propositions expliquées ci-avant, et pour une meilleure lisibilité de l'amendement, l'article 9<sup>ter</sup> est remplacé.

- ❖ Se référant à l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 2, Madame Lydie Polfer (DP) donne à considérer qu'il existe des situations dans lesquelles un projet de viabilisation ou construction ne peut pas être poursuivi pour des raisons qui ne sont pas imputables au propriétaire ou au promoteur, notamment en cas de défaut d'autorisations nécessaires, qui sont délivrées par certains ministères. Étant d'avis qu'il faudrait éviter que le propriétaire soit sanctionné dans un tel cas, elle revendique à ce que le projet de loi comporte une disposition qui prévoit qu'une analyse soit conduite pour identifier les raisons qui ont mené au dépassement du délai de viabilisation et de construction.

Un représentant ministériel confirme que le projet de loi amendé prévoit à l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 3, un mécanisme dérogatoire lorsque des contraintes, notamment en matière de protection de l'environnement, requièrent des créneaux temporaires de viabilisation et de construction plus importants.

- ❖ Monsieur le Président se félicite du fait que l'amendement sous revue permet dorénavant au conseil communal de déroger au créneau temporaire de viabilisation de six années. Or, il s'interroge sur les modalités de l'octroi de ladite dérogation et sur le délai supplémentaire maximal qui peut être accordé dans ce contexte au propriétaire. S'agit-il d'un créneau supplémentaire de six années ou est-ce que la fixation du délai supplémentaire est laissée à l'appréciation du conseil communal ?

Un représentant ministériel souligne que les créneaux temporaires de viabilisation sont directement fixés par le conseil communal au moment de l'élaboration du plan d'aménagement général (PAG).

Quant au délai supplémentaire à accorder en cas d'octroi de dérogation, l'orateur fait savoir que les auteurs n'ont pas jugé opportun de fixer un délai maximal, qui vaut pour toutes les situations, dans le texte de la loi en projet. En effet, un délai supplémentaire devrait être accordé en fonction des contraintes qui se présentent réellement sur le terrain concerné. Ainsi, il appartient désormais au conseil communal d'évaluer l'importance des contraintes qui se trouvent sur le terrain et de prendre une décision à cet égard.

- ❖ Monsieur Michel Wolter fait savoir qu'il est d'accord avec les objectifs du projet de loi sous rubrique, mais qu'il craint que ceux-ci risquent de ne pas être atteints en raison de la lenteur de certains acteurs ministériels en matière de délivrance d'autorisations, notamment le Ministère de l'Environnement et le Ministère de la Culture. Se ralliant aux remarques précédentes de Madame Lydie Polfer, l'orateur

critique que le fait que ces deux ministères ne sont pas soumis à des limites temporaires en ce qui concerne la délivrance d'autorisations, entraîne que certains projets de construction sont carrément bloqués. Étant d'avis que ceci constitue aussi bien une source d'insécurité juridique qu'une insécurité en termes de délais à respecter pour les propriétaires, les promoteurs et les communes, l'orateur juge qu'il conviendrait de mener également des réflexions quant à une éventuelle adaptation des lois relatives à la protection de l'environnement et à la protection du patrimoine culturel en ce qui concerne leur application à l'intérieur du périmètre de construction et comment celle-ci puisse se faire dans un délai raisonnable.

Dans le contexte des créneaux temporaires dans lesquels les travaux de viabilisation ou de construction de logements doivent être entamés, l'orateur s'interroge sur la signification concrète de la notion « de manière significative ». À ses yeux, il faudrait clairement définir dans le texte de la future loi à partir de quelle phase de développement ce critère peut être considéré comme étant atteint.

Madame la Ministre juge très pertinentes les remarques de Monsieur Michel Wolter.

De manière générale, lorsqu'il s'agit d'élaborer des nouvelles lois, il importe pour le Ministère de l'Intérieur de s'assurer que les procédures introduites par celles-ci contiennent des délais précis et permettent ainsi de contribuer à la sécurité juridique. L'oratrice renvoie à cet égard au projet de loi n° 7514<sup>13</sup> à travers lequel les auteurs entendent instaurer un délai fixe de trois mois dans lesquels des actes qui sont soumis à un procédé de surveillance spéciale doivent être transmis au Ministère de l'Intérieur.

L'oratrice estime qu'à travers les créneaux temporaires définis dans le projet de loi n° 7139, les ministères précités seront indirectement incités à délivrer les autorisations nécessaires dans les délais fixés.

En ce qui concerne la notion « de manière significative », l'oratrice est d'avis qu'il est très difficile d'ajouter une définition précise dans le texte du projet de loi, étant donné qu'il s'agirait d'une appréciation qui serait à faire au cas par cas.

Un représentant ministériel explique que, dans le contexte des travaux de construction de logements, les auteurs ont précisé dans le projet de loi amendé que ces travaux sont considérés comme ayant été entamés de manière significative lorsque la construction du gros œuvre<sup>14</sup> a déjà été réalisée d'une manière significative. Quant aux travaux de viabilisation, l'orateur fait savoir que leur envergure peut fortement varier en fonction des caractéristiques du futur projet de construction.

Au vu des nombreuses situations qui peuvent se présenter, le constat s'impose

---

<sup>13</sup> Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

<sup>14</sup> Le gros œuvre est l'ensemble des éléments de construction d'un édifice qui lui assure la reprise de tous les efforts subis, soit en permanence (le poids propre de l'édifice), soit temporairement, de manière variable (vent, neige, séisme, tassement du sol) ou même, éventuellement, accidentelle (chocs, incendie). Le gros œuvre rassemble tout ce qui concourt à la solidité, à la stabilité de l'édifice : fondations, murs porteurs, poteaux, poutres, planchers entre les étages, etc.

qu'aucune règle ne permettrait de définir de manière suffisamment précise et uniforme à quel point les travaux de viabilisation ou de construction de logements ont été entamés de manière significative.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**





## **Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes**

### **Procès-verbal de la réunion du 21 juillet 2022**

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

#### Ordre du jour :

Concerne uniquement le volet « Affaires intérieures »

7139      Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

- Désignation d'un nouveau rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État (Suite)
- Présentation et adoption d'une série d'amendements (Suite)

\*

Présents :      M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas (en rempl. de M. Claude Lamberty), M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Georges Mischo), Mme Lydia Mutsch (en rempl. de Mme Simone Asselborn-Bintz), Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés :      M. Michel Wolter

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

\*

Présidence :      M. Dan Biancalana, Président de la Commission

\*

**PL 7139 - Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

***Désignation d'un nouveau rapporteur***

La Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes désigne M. Carlo Weber (LSAP) nouveau rapporteur du projet de loi n° 7139.

***Examen de l'avis du Conseil d'État et présentation et adoption d'une série d'amendements (suite)***

Monsieur le Président accorde d'emblée la parole à Madame la Ministre de l'Intérieur afin qu'elle puisse poursuivre avec la présentation des amendements.

**Amendement 3 – article 3 (devenant l'article 2) (suite)**

**Article 9quater nouveau**

En ce qui concerne l'article 9quater, le Conseil d'État réitère les observations qu'il avait déjà formulées à l'endroit de l'article 9ter qui s'appliquent *mutatis mutandis* au présent article en ce qui concerne les dispositions qui sont similaires.

Les auteurs renvoient, à cet égard, aux commentaires qu'ils ont formulés à l'endroit de l'article 9ter.

Pour répondre aux diverses observations du Conseil d'État, l'article 9quater nouveau est remplacé. Il précise désormais notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, quelles conséquences une entame significative des travaux de gros œuvre exerce sur le plan d'aménagement général. En effet, le projet de loi initial ne le renseignait pas.

La commission propose également que les servitudes déterminant un créneau temporaire de construction de logements puissent être désignées de manière facultative sous réserve du respect des critères légaux et ce à l'instar de ce que prévoit déjà l'article 9ter.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État s'est aussi opposé formellement, à l'égard de l'article 9quater du projet de loi, à la sanction en cas de non-respect de la servitude de construction de logements, lorsque les travaux imposés par la servitude n'ont pas été entamés « de manière significative » dans le délai fixé.

À cet égard, l'article 9quater prévoyait que « le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé » et que, suite au reclassement en question, « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées ».

Le Conseil d'État souligne le manque de précision de la notion de « constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » et fait remarquer que cette notion ne fait ni l'objet d'une définition dans le projet de loi ni dans un autre texte de loi. En raison de l'insécurité juridique que cela peut engendrer, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

De plus, il s'interroge sur la conformité du dispositif au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ingérence prévue par le dispositif sous rubrique risque d'être disproportionnée, en ce qu'elle ne ménage pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux

de l'individu. En effet, considérant que le projet de loi prend soin de préciser que les constructions visées par l'article 9<sup>quater</sup> « sont déclarées d'utilité publique », ceci laisse présupposer que l'atteinte au droit de propriété est, au moins dans ce cas de figure, équivalente à celle résultant d'une expropriation.

Dans ce contexte, le Conseil d'État cite un arrêt du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle qui a statué « qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation [au sens de l'article 16 de la Constitution] » et [q]ue les propriétaires touchés peuvent [...] le cas échéant faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation dépendant, notamment, de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain ». Dans le même arrêt, la Cour a considéré qu'« en posant en principe que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité et qu'en prévoyant des exceptions à ce principe qui ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude »<sup>1</sup>.

En dernier lieu, le Conseil d'État se demande si le reclassement envisagé au profit de certaines constructions est adéquat et proportionné à l'objectif poursuivi qui est celui d'augmenter l'offre de logements, et non pas de créer des logements dédiés spécifiquement à certaines missions dites d'intérêt général. Le Conseil d'État estime que les auteurs ne fournissent pas d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, de sorte qu'il se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État ayant trait au respect du principe de proportionnalité tel que défini par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'adéquation du mécanisme prévu à l'article 9<sup>quater</sup> avec ledit principe qui consiste à restreindre deux des attributs essentiels du droit de propriété à savoir l'*usus* et l'*abusus*. En effet, les auteurs du projet de loi avaient prévu qu'en cas de non-respect des contraintes découlant du créneau temporaire de construction de logements, uniquement des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement pouvaient y être autorisées.

Quant aux constructions déclarées d'utilité publique, la commission est d'avis qu'une telle restriction du droit de propriété aurait effectivement eu comme conséquence que les logements pouvant y être réalisés ne sauraient plus intégrer le libre marché en termes de location et de revente de biens immobiliers et ce pour une durée indéterminée. De surcroît, une telle restriction aurait aussi eu pour conséquence que les propriétaires concernés ne se verraient guère incités à construire des logements répondant à une mission d'intérêt général.

Dès lors, en vue de conformer davantage le fonctionnement du créneau temporaire de construction de logements avec le prédit principe de proportionnalité, la commission propose qu'à défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir, le fonds concerné soit couvert d'une zone d'aménagement différé tel que prévu par l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Une telle solution a pour avantage que les préceptes de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004 se voient garantis alors que les fonds concernés ne se voient pas attribuer un nouveau mode d'utilisation du sol pouvant, le cas échéant, contrevenir aux points suivants :

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n°101/13 du 4 octobre 2013 (Mém. A – n°182 du 14 octobre 2013)



« (a) l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux d'un développement durable,

(b) le développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire. ».

La valeur des fonds concernés ne se voit donc pas diminuée de manière substantielle, alors que les fonds ne perdent pas *per se* leur affectation, mais voient leur constructibilité différée dans le temps.

La commission estime qu'un tel mécanisme est suffisamment incitatif en ce qui concerne la réalisation de logements endéans le délai fixé par le créneau temporaire de constructions de logements.

Finalement, la commission tient encore à préciser l'article sous rubrique en prévoyant au nouveau paragraphe 4 que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

#### Article 9quinquies nouveau

L'article 9quinquies vise à régler la procédure d'information et de constat du début des travaux de viabilisation de fonds et de construction de logements ainsi que « l'adaptation » y liée du plan d'aménagement général.

Le commentaire de l'amendement gouvernemental afférent avait précisé que ladite procédure a été créée en vue d'éviter des reclassements « de plein droit » sans qu'il n'y ait de possibilité pour l'administré de faire part de sa position par rapport au constat de non-entamation dressé par le bourgmestre.

Or, le Conseil d'État a du mal à comprendre les explications des auteurs en quoi et comment un reclassement pourrait avoir lieu « de plein droit ».

À cet égard, la commission rappelle que l'intention des auteurs du projet de loi était d'introduire un mécanisme de réclamation au bénéfice de l'administré, ce qui lui permettait de faire valoir ses observations à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre et ce afin d'éviter des reclassements « secs » sans qu'aucun aplanissement des différends ait lieu. Toutefois, tout en comprenant les interrogations du Conseil d'État, la commission supprime la notion « de plein droit ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoyait que le bénéficiaire d'une autorisation de construire informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception et a soulevé pour le Conseil d'État un nombre d'interrogations en raison desquelles il s'y est opposé formellement pour être source d'insécurité juridique.

Selon le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, seul le titulaire d'une autorisation de construire devait informer le bourgmestre des travaux de viabilisation ou de construction, le propriétaire d'un fonds qui n'a pas obtenu d'autorisation de construire, étant exclu, n'a pas de « possibilité de faire part de sa position ». Le projet de loi ne précisait donc pas si et selon quelle procédure un constat de non-exécution de l'obligation de viabiliser ou de construire

imposée par la servitude concernée était dressé.

À ce titre, la commission rappelle que le propriétaire d'un fonds concerné par les prédites servitudes ne peut informer le bourgmestre du début des travaux que s'il s'est vu délivrer une autorisation de construire. Ainsi, si le propriétaire ne s'est pas vu délivrer une autorisation de construire, il ne pourra informer le bourgmestre que lorsqu'il est devenu bénéficiaire d'une autorisation de construire.

Le Conseil d'État fait encore remarquer que, les termes « sans délais » risquent de faire l'objet d'interprétations divergentes ouvrant ainsi la voie à une violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 10*bis* de la Constitution.

Pour refléter les différentes observations du Conseil d'État, le présent amendement remplace le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9*quinquies*.

Quant au libellé du paragraphe 2, le Conseil d'État estime que le terme « réalisation » de logements est à remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi, par celui de « construction » pour assurer la cohérence terminologique au sein du projet de loi.

Le Conseil d'État fait ensuite remarquer les termes « dans la mesure du possible » et « le cas échéant » sont, par ailleurs, imprécis et entraînent une insécurité juridique. Le Conseil d'État estime que si ces termes sont censés viser le cas de figure d'un propriétaire dont l'adresse actuelle serait inconnue, ce qui est le cas, il convient dès lors, selon lui, à l'instar notamment de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes de préciser que « l'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse ».

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature et les effets du constat effectué par le bourgmestre. Il se pose plus particulièrement la question s'il s'agit d'un acte préparatoire à un acte administratif de nature réglementaire dans le cadre d'une éventuelle modification du plan d'aménagement général ou d'un acte administratif individuel. Il s'oppose dès lors formellement pour insécurité juridique à l'article 9*quinquies* et demande de le modifier en conséquence.

En ce qui concerne la nature juridique du constat effectué par le bourgmestre, la commission estime qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un acte à caractère réglementaire et ce à l'instar du sort réservé aux observations et objections qui sont susceptibles d'être formulées lors de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement.

La commission s'aligne sur les observations du Conseil d'État et supprime le paragraphe 2.

Quant au paragraphe 5, le Conseil d'État fait encore remarquer que celui-ci se borne à prévoir que le bourgmestre doit transmettre, dans un délai d'un mois à compter de la décision ministérielle portant approbation ou refus d'approbation du constat, une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général au ministre de l'Intérieur et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le Conseil d'État note en outre qu'aucune précision n'est apportée quant à la procédure d'élaboration, d'approbation et à la prise d'effet du plan d'aménagement dit général « adapté ». Le Conseil d'État s'interroge encore sur ce que signifie le fait que le bourgmestre transmet au ministre « pour son information » une version « adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

Il souligne encore que le paragraphe 5 est en outre muet sur une approbation d'une telle

modification par le conseil communal, ce qui est contraire au principe du parallélisme des formes.

En vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la commission estime que c'est le bourgmestre qui est compétent pour l'exécution des règlements communaux. S'agissant dès lors d'une simple mesure d'exécution, la commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une procédure de modification d'un plan d'aménagement général impliquant à la fois le conseil communal et le ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, il n'est pas utile de recourir à une telle procédure de modification du plan d'aménagement général alors qu'il n'y a pas lieu que l'autonomie communale s'exprime à cet égard par le biais de son conseil communal. En effet, plus de décision politique *per se* n'est requise à ce stade de la procédure. La commission souhaite cependant donner, pour des raisons de sécurité juridique, aux administrés toutes les garanties nécessaires si les juridictions administratives viendraient à requalifier la décision du bourgmestre en acte administratif individuel. Ainsi, il est utile de prévoir que les personnes concernées disposent d'une voie de réclamation auprès du bourgmestre avant que celui-ci ne prenne sa décision quant à l'achèvement des travaux.

Le Conseil d'État constate que la procédure de réclamation et de modification du plan d'aménagement général diverge à la fois de la procédure allégée prévue à l'article 18*bis* de la loi en projet et de la procédure normale de modification du plan d'aménagement général des articles 10 à 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans qu'il soit expressément précisé qu'elle s'y substitue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser les paragraphes 3 à 6.

Afin de répondre aux diverses observations et insécurités juridiques ainsi qu'aux incohérences terminologiques, les paragraphes précités de l'article 9*quinquies* sont modifiés en conséquence.

Finalement, le Conseil d'État s'est également opposé formellement au paragraphe 7 en raison des observations formulées à l'endroit du paragraphe 5, mais aussi en raison d'une référence faite à l'article 9*ter*, qui n'existe pas dans le dispositif. La commission partage l'avis du Conseil d'État et procède à l'adaptation de la référence en question. Dans le projet de loi initial, il convenait effectivement de se référer à l'article 9*ter*, paragraphe 3, alinéa 2 et non à l'article 9*ter*, point 4. Tenant compte du remplacement de l'article 9*ter* dans son entièreté, il convient désormais de se référer à l'article 9*ter*, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>.

- ❖ Quant à l'article 9*quinquies*, paragraphe 4, Madame Lydie Polfer (DP) s'interroge sur les possibilités de réclamation pour les personnes, qui ne sont pas les propriétaires du terrain à reclasser, contre le constat de non-entamation de manière significative des travaux de viabilisation ou de construction de logements, qui est dressé par le bourgmestre.

Un représentant ministériel confirme que toute personne intéressée peut formuler une réclamation par rapport au constat précité et ceci directement auprès du bourgmestre.

Madame Lydie Polfer estime que la procédure, telle que vient de décrire le représentant ministériel, s'apparente à celle d'un recours gracieux et ne correspond pas à une procédure de réclamation qui devrait permettre au public de contester une décision administrative du bourgmestre.

Un représentant ministériel confirme le point de vue de Madame Lydie Polfer, tout en précisant que le projet de loi amendé prévoit d'abord la possibilité pour les citoyens de réclamer par rapport au constat précité, qui est dressé par le bourgmestre. Selon l'orateur, celle-ci peut bien être vue comme une sorte de recours gracieux, étant donné que ledit constat ne constitue pas une décision administrative. Cette possibilité a été introduite au texte du projet de loi amendé afin d'offrir une option supplémentaire aux administrés pour faire part de leur position par rapport au constat de non-entamation en évitant ainsi qu'ils doivent nécessairement agir en justice. Contrairement au constat de non-entamation, le reclassement d'un terrain constitue une décision administrative que les administrés pourraient contester devant les tribunaux.

#### Article 9sexies nouveau

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9sexies du projet de loi énumère les fonds exemptés d'une servitude de viabilisation de fonds.

Le Conseil d'État s'interroge en premier lieu au regard du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, sur la signification des termes « fonds » et « ensembles de fonds ». Plus particulièrement, il soulève la question de savoir quels critères distinguent les « fonds » des « ensembles de fonds ». Il se demande si cette distinction a trait aux propriétaires, à la localisation géographique des fonds pouvant ainsi former un ensemble géographique ou si elle s'opère par la qualification donnée aux fonds concernés par les propriétaires ou par les autorités communales.

Plus encore, relatif au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'État pose ensuite la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « les fonds dont la surface [...] est augmentée de moins de dix ares ». Il estime que ces termes manquent de précision alors que le projet de loi omet de préciser ce que signifie la « surface de base » qui se voit augmentée de moins de dix ares.

La commission propose, au vu des remarques formulées par le Conseil d'État à cet égard et de l'opposition formelle afférente, de supprimer le point 1<sup>o</sup> de l'article 9sexies, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Finalement, le Conseil d'État constate encore que le projet de loi prévoit à son article 9sexies, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, d'exempter les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'État ou à une société de développement à participation étatique ou communale en ce qui concerne le champ d'application des servitudes déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements.

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que le projet de loi ne comporte pas de dispositions en ce qui concerne de nouvelles mesures qui permettraient à ces acteurs publics d'accélérer la mobilisation des fonds dont ils disposent, considérant d'autant plus que le droit de préemption au profit des communes et du Fonds du logement a été introduit par la loi dite « Omnibus ».

Cette remarque vaut également pour le paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>.

La commission se permet de renvoyer au commentaire de l'amendement gouvernemental afférent qui a été soumis le 5 novembre 2020 qui a introduit l'article sous revue.

En effet, il en découle que les acteurs publics sont censés agir dans l'intérêt général. Une telle présomption emporte la conviction que lesdits acteurs agissent avec une célérité suffisante en vue de mener à bon terme les projets qu'ils ont initiés.

La commission propose dès lors de maintenir le point 4° dans sa teneur actuelle.

Finalement, et de surcroît, des changements terminologiques sont proposés qui précisent notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, et au paragraphe 2, point 1°, que la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » sera désormais qualifiée de « zone d'habitation ou zone mixte ». Il en est de même en ce qui concerne les termes « superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ». La commission propose de les remplacer par « zone d'aménagement différé ».

### Article 9septies nouveau

L'article 9septies concerne les conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de construction de logements.

Afin de refléter certaines remarques du Conseil d'État, la commission propose de modifier l'intitulé de l'article 9septies. Ainsi, le terme « délais » est remplacé par les termes « créneaux temporaires » pour une meilleure sécurité juridique et le terme « réalisation » est remplacé par celui de « construction » afin de tenir compte des observations du Conseil d'État émises à l'endroit du paragraphe 3.

En raison d'un certain nombre d'imprécisions, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux paragraphes 1 à 3 de l'article 9septies pour insécurité juridique.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> appelle plusieurs observations du Conseil d'État.

Tout d'abord, il se demande par quel moyen et dans quel délai une commune concernée ou d'autres personnes intéressées sont informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement qui comporte donc une suspension des délais de servitudes inscrites « de plein droit » dans le plan d'aménagement général de la commune.

À cet égard, la commission tient à rappeler que l'article 45, alinéa 2, qui est introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 à travers l'article 7 du projet de loi (nouvel article 8), prévoit que « Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. ». Par conséquent, la commission estime que la commune concernée ainsi que toutes les personnes intéressées sont à suffisance informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement et qu'il ne convient pas de modifier la disposition sous revue. Pour des raisons de cohérence, et par analogie à l'intitulé de l'article sous rubrique, la commission propose toutefois de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup> et de remplacer le terme « délais » par les termes « créneaux temporaires » et le terme « réalisation » par celui de « construction ». Par ailleurs, les termes « de plein droit » sont supprimés.

Le Conseil d'État déplore ensuite le fait que le paragraphe 1<sup>er</sup> ne prévoit pas de procédure d'inscription de la suspension des délais dans le plan d'aménagement général qui est pourtant l'acte faisant foi vis-à-vis à des tiers.

La commission entend donner suite à cette remarque du Conseil d'État et propose de compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> par un alinéa 2 nouveau qui prévoit que le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre, à titre informatif, une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général renseignant que les délais de viabilisation et de construction de logements sont suspendus et ce malgré le fait que la production d'un tel document implique un effort administratif supplémentaire pour les autorités communales.

Le Conseil d'État note ensuite qu'en cas de remembrement, les délais continueront à courir, ceci nonobstant les changements potentiels suite à la signature d'un acte de remembrement, qui implique de nouvelles délimitations de fonds et donc de nouvelles autorisations.

À cet égard, la commission tient à préciser qu'une fois que la procédure du remembrement ministériel a été menée à bon terme, les propriétaires concernées se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remembrement ministériel. Ils sont dès lors tenus de respecter les exigences légales posées en matière de créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Ainsi, il n'existe pas de raison objective permettant de conférer aux propriétaires concernés par un remembrement ministériel des délais respectivement de viabilisation ou de construction de logements supplémentaires, alors que pendant la période de suspension les propriétaires concernés se voient de toute façon déjà accorder du temps supplémentaire qui leur permet d'accomplir les formalités administratives qui s'imposent, notamment en matière d'autorisations individuelles.

Ensuite, le Conseil d'État s'interroge de manière plus générale sur la question du sort des servitudes de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement. En effet, il estime que les servitudes de viabilisation et de construction de logements sont de nature réelle, alors qu'elles grèvent un fonds particulier, et se demande si de telles servitudes restent en place malgré les changements de délimitation de fonds effectués suite à un remembrement.

À ce titre, il a lieu de relever que les prédites servitudes sont des servitudes administratives qui grèvent une propriété et ce à l'instar d'une zone d'habitation ou mixte, telle que désignée par un plan d'aménagement général. Elles connaissent dès lors une délimitation géographique et ce nonobstant des rapports de propriété sous-jacents. Les prédites servitudes ne suivent dès lors pas, tel un droit d'usufruit sur un bien immobilier donné, la propriété remembrée. Il y a lieu de donner à considérer que le remembrement ministériel est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier qui ne saurait déroger au plan d'aménagement général, instrument de nature hiérarchique supérieure. Il en est de même des zones de base (zone d'habitation par exemple) désignées par le plan d'aménagement général. Ces zones restent en place et gardent leur assiette foncière et ce indépendamment de toute procédure de remembrement.

Le Conseil d'État estime finalement encore, à l'égard du paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'il est indispensable de prévoir la publication des décisions ministérielles relatives au remembrement ministériel sur un site internet dédié de sorte à ce que ces décisions soient plus facilement accessibles au public intéressé, et ce notamment à l'instar de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission donne à considérer que le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre, à titre informatif, une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général renseignant que les délais de viabilisation et de réalisation de logements sont suspendus. Une fois que le ministre est en possession d'une telle version adaptée du plan d'aménagement général, il publiera ces informations sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg afin de les rendre accessibles pour toutes les personnes intéressées.

Le paragraphe 2 de l'article sous rubrique concerne la suspension des délais des servitudes de viabilisation de fonds et de construction de logements « qui font l'objet d'une modification », et ce à partir du vote du conseil communal visant à « mettre sur orbite » le

plan d'aménagement général conformément à la procédure normale d'adoption du plan d'aménagement général prévue à l'article 10 ou à partir du dépôt de projet de modification ponctuelle dans le cadre de la procédure allégée prévue par le nouvel article 18*bis*.

Le Conseil d'État observe que le paragraphe 2 ne traite pas d'une éventuelle suspension des délais dans le cadre spécifique d'une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général telles que visées à l'article 9*quinquies*, paragraphe 5.

La commission tient à ajouter qu'une telle suspension n'est guère utile, alors que la suspension des délais, en tant que telle, a pour objectif de prolonger les délais et ce peu avant leur expiration. La version adaptée ne sera confectionnée qu'une fois que les délais auront expirés.

Le Conseil d'État fait encore remarquer qu'il ne ressort pas du paragraphe 2 pour quelle raison la modification des délais serait à effectuer ni *a fortiori* quel serait le bien-fondé de la suspension du délai en attendant l'approbation d'une éventuelle modification.

À cet égard, il a lieu de soulever qu'une telle suspension est utile dans le cas de figure où une modification du plan d'aménagement général vise notamment à rallonger les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements. En effet, opérer le contraire aurait pour conséquence que certains créneaux, objets de la procédure de modification du plan d'aménagement général, viendraient à expirer à l'occasion de cette même procédure, ce qui reviendrait à ce que ladite procédure deviendrait ainsi sans objet.

Lorsqu'une modification du plan d'aménagement général, qui a pour objet de proroger des créneaux temporaires de viabilisation ou de construction de logements, est approuvée, le nouveau créneau vient se substituer à l'ancien créneau suspendu. Partant, il n'est guère nécessaire d'encadrer l'arrivée à terme de la suspension, alors que le seul fait que la modification du plan d'aménagement général est adoptée rend un tel exercice superfétatoire.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État soulève encore son incompréhension au regard de comment un délai pourrait légitimement être rallongé si la modification est *in fine* rejetée.

La commission souhaite expliquer que, dans ce cas de figure, le délai en question n'est pas véritablement prolongé, mais il se voit plutôt suspendu pendant la procédure de modification du plan d'aménagement général et ce pour des raisons de sécurité juridique. Malgré une telle suspension, les propriétaires concernés se voient toujours contraints de respecter le ou les délais qui les concernent.

Ainsi, la commission propose de maintenir la disposition sous revue, quant au fond, dans sa teneur actuelle. Le paragraphe 2 est toutefois remplacé en raison des adaptations textuelles relatives à la terminologie afin de le rendre cohérent avec les modifications précédentes (cf. intitulé, paragraphe 1<sup>er</sup>).

Le paragraphe 3 de l'article 9*septies* précise qu'en cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de construction de logements « non-imputable au propriétaire », les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent faire l'objet d'une modification ponctuelle.

Le Conseil d'État comprend que la modification du délai visée par le paragraphe précité n'est possible que dans le cadre d'une procédure de modification telle que prévue à l'article 10 ou à l'article 18*bis*. Il note que la procédure spécifique de la « version adaptée » de la

partie écrite et graphique du plan d'aménagement général mise en place à l'article 9quinquies nouveau n'est pas mentionnée. Aux yeux de la Haute Corporation, l'interaction entre les différentes possibilités de modification des délais et de procédures de modification du plan d'aménagement général reste floue.

La commission estime que la procédure spécifique mise en place à l'article 9quinquies a uniquement vocation à s'appliquer une fois que les délais ont expiré. Dans ce cas de figure, le plan d'aménagement général est modifié. Le bourgmestre notifie la modification au ministre, aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux bénéficiaires de l'autorisation de construire.

Le Conseil d'État estime ensuite que la notion de « dépassement du délai [...] non-imputable[s] au propriétaire » manque de précision et risque de couvrir de nombreuses hypothèses. Le Conseil d'État estime en outre que l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 omet de préciser de quelle manière les délais peuvent être modifiés et si les délais maxima restent applicables en cas de modification.

Le Conseil d'État s'interroge encore si la « prorogation » visée à l'alinéa 2 du paragraphe 3 est identique à la « modification » prévue par l'alinéa 1<sup>er</sup> du même paragraphe ou s'il s'agit de deux possibilités distinctes de modification des délais, ceci d'autant plus que la « prorogation » ne concerne quant à elle que les créneaux de « viabilisation » et non de construction de logements.

Enfin, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la deuxième phrase de l'alinéa 2.

En vue de tenir compte de ces remarques du Conseil d'État et des oppositions formelles émises, la commission propose de remplacer le paragraphe 3 de l'article 9septies. D'une part, les critères de prolongation des créneaux de viabilisation et de construction de logements se voient supprimés et, d'autre part, une possibilité de prolongation unique à hauteur de deux années est instituée en vue de permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique.

- ❖ Quant à l'article 9septies, paragraphe 1<sup>er</sup>, Madame Lydie Polfer demande si la décision quant à l'élaboration d'un projet de remembrement émane du Ministre de l'Intérieur.

Un représentant ministériel confirme, en précisant que l'instrument du remembrement ministériel, aussi appelé « remembrement forcé », peut être utilisé lorsqu'un remembrement urbain, effectué à l'amiable par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, n'a pas abouti.

Le Ministre de l'Intérieur ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement soit de sa propre initiative, soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune, soit à la demande de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

Madame Lydie Polfer s'interroge sur l'écoulement des créneaux temporaires, prévus par le projet de loi amendé, au cas où un seul propriétaire bloque l'entame des travaux de viabilisation ou de construction.

Un représentant ministériel explique que l'article 9septies prévoit que les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements sont suspendus lorsque l'élaboration d'un projet de remembrement est ordonnée par voie de décision ministérielle. Il rappelle que le remembrement ministériel est introduit pour



éviter justement qu'un seul propriétaire puisse intégralement bloquer le développement urbain et ainsi la bonne exécution d'un PAP<sup>2</sup>.

Madame Lydie Polfer est d'avis que la décision quant à l'élaboration d'un projet de remembrement dans le contexte du remembrement forcé ne devrait pas émaner du ministre, mais du conseil communal de la commune concernée, étant donné que celui-ci adopte le PAP sur base duquel les autorisations de construire sont accordés par le bourgmestre.

Un représentant ministériel fait remarquer que le projet de loi amendé ne modifiera pas la procédure relative à l'adoption d'un PAP, de sorte que celle-ci restera dans la compétence du conseil communal.

Ainsi, ce sera le conseil communal qui décidera quant à la délivrance des autorisations de construire, une fois qu'un remembrement ministériel a été réalisé.

### Article 9octies nouveau

D'emblée, la commission tient à préciser qu'elle remplace, pour des raisons de cohérence terminologique, le terme « délais » par ceux de « créneaux temporaires ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> concerne le reclassement qui s'opère conformément aux articles 9ter et 9quater nouveaux. Or, les articles précités n'indiquent pas le moment précis auquel est opéré le reclassement en question, comme le soulève à juste titre le Conseil d'État. De ce fait, il s'y oppose formellement, considérant que la disposition sous rubrique et les articles visés manquent de précision et portent ainsi atteinte au principe de sécurité juridique.

La commission partage cette analyse du Conseil d'État. En vue d'y remédier, elle propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9octies.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la commission propose de l'adapter au vu des changements opérés à l'endroit des articles 9ter et 9quater.

Le paragraphe 3 prévoit un gel d'une durée minimale de six ans du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement.

À ce titre, le Conseil d'État réitère, conformément aux considérations générales et aux observations formulées à l'endroit des articles 9ter et 9quater, ses considérations relatives à l'adéquation et à la proportionnalité des sanctions prévues au regard du but recherché de mobilisation de fonds en matière de logements.

La commission renvoie à cet égard aux remarques qu'elle a formulées à l'endroit des articles 9ter et 9quater.

Finalement, le Conseil d'État note que le SYVICOL s'est opposé à l'article 9octies en estimant qu'il allait à l'encontre du principe de mutabilité des plans d'aménagement général. Le SYVICOL a insisté sur le fait que le conseil communal était seul compétent pour décider de l'opportunité de procéder à une modification du plan d'aménagement général et cela à n'importe quel moment.

---

<sup>2</sup> Un plan d'aménagement particulier (PAP) couvre une partie du territoire communal, urbanisée ou destinée à être urbanisée en exécutant et précisant le PAG auquel il se rapporte, tout cela en respectant le mode de degré d'utilisation du sol y défini. Il définit un ensemble de prescriptions réglementaires d'ordre urbanistique dans le respect des objectifs de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (durabilité, développement harmonieux des quartiers, qualité de vie des habitants, ...). On distingue deux types de PAP, le PAP « nouveau quartier » et le PAP « quartier existant ».

À cet égard, la commission donne à considérer que le principe de mutabilité des plans d'aménagement général est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à ce que, par le biais de la modification de la loi, ce principe soit ponctuellement remis en cause.

Au vu des changements opérés à l'endroit des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, le paragraphe 3 est également adapté et complété par les termes « le statut de zone d'aménagement différé ».

#### Article 9nonies nouveau

Le Conseil d'État estime, en substance, que cette disposition manque de précision en ce qui concerne la date à laquelle l'interdiction des travaux prendrait fin en cas de « refus d'approbation du constat du bourgmestre ». Il se demande s'il s'agit dans ce cas de la date du constat du bourgmestre (refus), de la décision ministérielle portant approbation ou refus du constat dressé par le bourgmestre ou de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général « remanié ».

Au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 9nonies nouveau la commission propose, pour des raisons de simplification administrative, de supprimer cet article, alors que son application en pratique risque d'être excessivement complexe.

Suite à la suppression de l'article 9nonies, il convient également d'adapter la phrase introductive de l'article 3 (nouvel article 2) du projet de loi.

#### Amendement 4 - article 3 nouveau

L'article 11, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 avait été modifié par voie d'amendements parlementaires<sup>3</sup> au projet de loi n°7065, devenue la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; le délai de quatre mois dont disposait la commission d'aménagement avait dès lors été supprimé. Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence juridique, le présent amendement réintroduit le délai précité.

#### Amendement 5 - article 4

Le Conseil d'État estime que cet article ne saurait contribuer à une simplification administrative significative et ce pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 2 du projet de loi ainsi qu'à l'endroit des considérations générales.

En vue de générer davantage de simplification administrative, la commission propose de supprimer la réunion d'information avec la population. En effet, au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du plan d'aménagement général, on peut raisonnablement estimer qu'une telle réunion est superfétatoire en l'occurrence.

Le présent amendement procède encore à l'endroit des paragraphes 1<sup>er</sup> et 6 à des adaptations mineures concernant les références faites dans le dispositif qui n'étaient pas correctes.

#### Amendements 6 et 7 - article 5 article 6 nouveau

Les amendements 6 et 7 entendent répondre aux observations du Conseil d'État émises à l'égard de l'article 51 de la loi précitée du 19 juillet 2004 introduit par l'article 7 du projet

---

<sup>3</sup> Adoptés au cours de la réunion du 20 novembre 2017 de la Commission du Développement durable.

de loi (nouvel article 8) qui traite des frais d'exécution du remembrement ministériel.

En effet, le Conseil d'État rappelle que par rapport à l'article 86 actuel, l'article 51, alinéa 1<sup>er</sup>, inclut dans la masse des frais ceux « relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 » de la loi précitée du 19 juillet 2004. Conformément aux articles 35 et 36 précités, l'élaboration respectivement du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombe à l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier » auquel ce projet et cette convention se rapportent. Il s'interroge donc si celui qui demande le remembrement ministériel est dans tous les cas l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Dans le cas contraire, il y a lieu de prévoir un régime dérogatoire aux articles 35 et 36, mettant l'obligation d'élaborer le projet d'exécution et de conclure la convention de mise en œuvre à charge du demandeur du remembrement ministériel.

À cet égard, il y a lieu de relever que les articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoient effectivement qu'il revient toujours à l'initiateur d'un PAP d'élaborer le projet d'exécution ainsi que la convention d'exécution. Toutefois, cela n'est effectivement pas toujours le cas, notamment lorsque l'initiateur d'un plan d'aménagement se retire une fois que le PAP est adopté.

Par conséquent, la commission propose de ne pas opter pour un régime dérogatoire en la matière, tel que suggéré par le Conseil d'État, mais d'amender les articles 35 et 36 dans le sens où, dorénavant, ce ne sera plus à « l'initiateur du projet » d'élaborer lesdits documents, mais bien à l'exécutant du projet.

#### Amendement 8 - article 6 (devenant l'article 7)

Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, aux observations et aux oppositions formelles formulées à l'endroit de l'article 9<sup>ter</sup> tel qu'introduit à travers l'article 3 du projet de loi (nouvel article 2).

Il relève, en ce qui concerne le reclassement d'un fonds en zone où « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent être autorisées », que le mot « déclassement » n'est utilisé ni à l'article 9<sup>quater</sup> ni dans une autre disposition du projet de loi. Le Conseil d'État émet par conséquent une opposition formelle qui est source d'insécurité juridique.

Au vu des modifications qui ont été opérées à l'endroit des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, la commission propose en l'occurrence de remplacer le terme « déclassement » par celui de « adapté » et d'effectuer un renvoi à l'article 9<sup>quinquies</sup>.

- ❖ Madame Lydie Polfer est d'avis que les nouveaux lots à attribuer à un propriétaire foncier dans le cadre d'un remembrement ministériel, devraient être situés à l'intérieur du même PAP que les terrains à remembrer.

Un représentant ministériel confirme que ceci sera le cas.

- ❖ Madame Lydie Polfer s'interroge encore sur la manière dont le public est informé des décisions prises dans le cadre d'un remembrement ministériel, jugeant qu'une publication de ces informations sur le géoportail<sup>4</sup> national sera insuffisante.

---

<sup>4</sup> Le Géoportail national officiel du Grand-Duché de Luxembourg est une plateforme officielle étatique qui a pour but de rassembler, de décrire et de servir les géodonnées officielles du pays. Il a été mis en place par l'Administration du Cadastre et de la Topographie. La plateforme est consultable via le lien suivant : <https://www.geoportail.lu/>.

Un représentant ministériel renvoie à cet égard à la version amendée de l'article 44 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prévoit, au dernier alinéa, qu'outre le dépôt du projet de remembrement à la maison communale, « le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg ». À part cela, le public aura encore la possibilité de consulter le géoportail ou le PAG<sup>5</sup> de la commune concernée.

Monsieur le Président fait remarquer que le public sera informé, dans le contexte du remembrement ministériel, de la même manière que pour une modification d'un PAG ou d'un PAP, à savoir à travers la presse.

- ❖ S'adressant à Madame la Ministre, Monsieur Emile Eicher (CSV) souhaite savoir si elle n'est pas d'avis que la publication et l'impression du dépôt du projet de remembrement dans quatre quotidiens n'est pas exagéré, bien qu'en sachant que ceci est conforme à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Jugeant très pertinente la question de Monsieur Emile Eicher, Madame la Ministre indique que le Ministère de l'Intérieur est en train d'analyser ce point avec le Ministère d'État. Attendant le résultat de cette analyse, les auteurs du projet de loi amendé ont voulu se conformer à la version actuelle de l'article 82 précité de la loi communale modifiée.

#### Amendement 9 - article 7 (devenant l'article 8)

##### Article 42

L'article 42 concerne l'objet et l'organisation du remembrement urbain.

De prime abord, la commission propose de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup>, en y insérant les termes « , le cas échéant, » afin de clarifier que la cession des infrastructures de viabilisation ne doit pas, en tout état de cause, être effectuée avant le remembrement. En effet, lors d'un remembrement ministériel, il s'avèrera en pratique que les propriétaires récalcitrants ne viabiliseront et ne céderont les infrastructures de viabilisation que dans un deuxième temps.

Le Conseil d'État note que la définition de l'objet et de l'organisation du remembrement urbain vise désormais également les lotissements de terrains, en sus des PAP. Il en découle qu'il n'est pas très clair quelle serait la « destination » impartie à un fonds dans le cadre d'un lotissement de terrains ou encore « comment un fonds ne pourrait pas recevoir « de par sa délimitation ou sa configuration » la destination qui est prévue en vertu du lotissement de ce terrain ».

La commission donne à considérer que dans le contexte d'un lotissement de terrains, tel que prévu par l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004, les terrains à bâtir sont définis de telle manière à ce qu'ils concordent avec les dispositions du plan d'aménagement particulier « quartier existant » qui couvre lesdits terrains.

Ainsi, il se peut qu'à l'occasion de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », le parcellaire ne corresponde pas aux lots, tels qu'issus du

---

<sup>5</sup> Le plan d'aménagement général (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. L'objectif du PAG est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

lotissement, ce qui implique que les lots en question ne peuvent accueillir la destination qui leur est impartie. Un lotissement de terrains en vue de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » se rapproche dès lors fortement de la désignation des lots constructibles effectués à l'occasion d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Au vu de ce qui précède, la commission estime que la disposition sous rubrique est cohérente et qu'elle ne nécessite pas d'être amendée.

Par ailleurs, le Conseil d'État souligne que le critère des « disponibilités foncières » est des plus vagues. Il se demande quelle autorité sera amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières et sur quelle base cette décision sera prise. Il se demande également comment sera effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières », c'est-à-dire lorsque les disponibilités foncières seront épuisées. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que le nouveau critère de « disponibilités foncières » manque de précision et est contraire aux exigences de la sécurité juridique, et s'y oppose formellement.

La commission indique dans ce contexte que l'idée initiale des auteurs du projet de loi consistait à rappeler par l'utilisation de la notion « disponibilités foncières » la pratique actuellement employée à l'occasion d'une opération de remembrement. En effet, en pratique, lors de la répartition des nouveaux lots, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce afin de répartir les lots des propriétaires récalcitrants tout en respectant le plus possible leur situation initiale. Or, pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 42.

Les auteurs du projet de loi entendent tout de même souligner qu'à l'occasion de chaque remembrement, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce en vue d'une meilleure praticabilité du remembrement. Si les propriétaires concernés estiment que tel n'est pas le cas, ils ont toujours la possibilité d'émettre des observations à cet égard lors de l'enquête publique ou d'attaquer la décision portant remembrement devant les juridictions administratives.

Le Conseil d'État note encore que, selon l'article 64 de la loi actuellement en vigueur, « les nouveaux lots sont répartis dans la mesure du possible sans changement de situation ». Il fait remarquer ensuite qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 42, « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible [et] en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale ». Il note ensuite que ce n'est donc désormais plus la situation des propriétés apportées par un propriétaire donné qui sert de critère principal pour déterminer l'emplacement des lots qu'il se verra attribuer, mais bien celui « de la disponibilité foncière ».

Ainsi, le nouveau dispositif permettrait d'attribuer, notamment aux propriétaires « récalcitrants », des nouveaux lots situés éventuellement à la périphérie de l'aire à remembrer, et non pas dans la même situation que leurs apports.

Selon le Conseil d'État, le propriétaire risque dès lors de se voir attribuer un terrain dans une situation moins privilégiée, en raison de son attitude récalcitrante face à la réalisation du PAP. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se pose la question si la mesure sous rubrique n'est pas à considérer comme une sanction déguisée de l'attitude peu coopérative du propriétaire dit « récalcitrant », ce qui risquerait de porter atteinte au principe de la proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

Finalement, le Conseil d'État rappelle encore dans son avis que l'objectif du remembrement consiste à « remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains »

alors que les auteurs du projet de loi sous rubrique semblent, selon lui, dorénavant vouloir utiliser le remembrement dans le but d'accélérer la construction de logements à travers la sanction des propriétaires récalcitrants.

Dans ce contexte, la commission tient à rappeler que le but d'une opération de remembrement n'est pas d'attribuer des terrains à bâtir dans une situation moins privilégiée. Le but d'une telle opération consiste à répartir les terrains de telle manière à ce que les propriétaires « récalcitrants » se voient attribuer des lots constructibles qui seront construits dans une phase ultérieure de l'exécution du plan d'aménagement particulier. Ce principe permet ainsi de d'ores et déjà entamer l'exécution d'un plan d'aménagement particulier.

La commission donne encore à considérer que s'il s'avèrerait qu'un propriétaire se verrait attribuer des terrains à bâtir dans une situation pouvant objectivement être qualifiée de moins privilégiée, il en sera tenu compte lors de l'opération de remembrement. Cette prise en compte est déjà pratiquée à l'heure actuelle dans les opérations de remembrement. Au vu de ce qui précède, la commission estime qu'il n'y a pas lieu de qualifier une telle distribution de terrains à bâtir de « sanction déguisée ».

Le Conseil d'État se demande encore, en ce qui concerne la cession de fonds différée dans le temps, à quel moment sera établi l'acte notarié. Il demande encore ce qu'il en est en cas de refus par le propriétaire de céder les fonds et estime qu'une telle cession différée est source d'insécurité juridique.

À l'instar de l'article 5 du projet de loi qui prévoyait que le projet d'exécution pouvait être élaboré partiellement, il a été décidé de rendre possible une cession différée dans le temps. Ceci comporte comme avantage que les terrains accueillant les infrastructures de viabilisation peuvent d'ores et déjà être cédés au domaine public communal et ce même si l'intégralité des travaux d'infrastructure n'a pas encore été réalisée.

Il y a également lieu de faire remarquer qu'une telle cession présuppose l'accord du ou des propriétaires concernés. À défaut d'accord, la cession partielle ne saurait avoir lieu. Une telle mesure a dès lors comme conséquence que le plan d'aménagement particulier pourra être exécuté, au moins partiellement, avec davantage de célérité.

Au vu de ce qui précède, la commission propose d'amender à l'article 42, l'alinéa 3 en précisant que ce sont uniquement les fonds « réservés à la voirie et aux équipements publics » qui peuvent faire l'objet d'une cession différée dans le temps.

Le Conseil d'État constate finalement que la loi en projet ne distingue pas entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties à englober dans le périmètre d'un remembrement urbain.

Il fait ensuite remarquer que l'article 64 de la loi précitée du 19 juillet 2004 fait pourtant cette distinction quand il dispose en son alinéa 2 que « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique ». Le Conseil d'État note ensuite que cette précision n'est pas reprise dans le nouveau texte du projet de loi et estime qu'il convient, pour sa part, de maintenir cette position.

La commission donne à considérer que la loi en projet opère une distinction entre les propriétés bâties et non bâties. En effet, l'article 43, point 4°, dispose que le projet de remembrement doit comporter un état des constructions à démolir, le cas échéant.

De surcroît, la commission fait encore remarquer que l'exclusion systématique des fonds

bâties risquent fortement de rendre l'opération de remembrement ministériel inopérante. En effet, il s'avère en pratique que des fonds d'une envergure considérable peuvent accueillir une construction qui présente une emprise restreinte comparée à l'envergure générale du fonds en question. De tels fonds doivent dès lors pouvoir être remembrés.

En effet, opérer le contraire reviendrait à ce qu'une seule construction, de faible envergure, empêcherait le remembrement en vue de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier ce qui est contraire à l'esprit même d'un remembrement forcé.

### Article 43

L'article 43 traite des projets de remembrement et fixe les règles d'évaluation des propriétés concernées.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre pour quelle raison il est nécessaire de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains.

Selon lui, les auteurs du projet de loi opèrent une confusion entre le remembrement conventionnel et le remembrement amiable prévu par la loi précitée du 19 juillet 2004. Par conséquent, le Conseil d'État recommande d'exclure le remembrement à l'amiable de la procédure prévue pour le remembrement urbain, et par voie de conséquence, de limiter la procédure en question au seul remembrement ministériel.

La commission estime à cet égard qu'il est utile de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains. En effet, une telle uniformisation du contenu des projets de remembrement contribue à rendre leur exécution plus aisée en pratique.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 2 de l'article 43 énumère les pièces que doit comporter tout remembrement. Il fait ensuite remarquer que cette disposition ajoute à la liste des pièces prévues dans la loi actuellement en vigueur un nouveau point 2° libellé « un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel ».

Étant donné que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 43 dispose que les plans afférents au projet de remembrement « doivent être élaborés par un géomètre officiel », il n'est en effet pas nécessaire de reprendre cette précision à l'endroit de l'alinéa 2. Par conséquent, les termes « dressé par un géomètre officiel » sont supprimés à l'endroit de l'article 43, alinéa 2, point 2°.

Le Conseil d'État note ensuite qu'au point 6° de l'article 43, alinéa 2, les auteurs du projet de loi ont ajouté les termes « le cas échéant » en ce qui concerne la notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement. Il fait encore remarquer que l'exigence d'une notice portant sur le mode d'évaluation des parcelles après remembrement est déjà prévue par le texte actuellement en vigueur, qui ne comporte toutefois pas les termes nouvellement ajoutés. Le Conseil d'État se demande dans quel cas de figure une telle notice ne serait pas à joindre au projet de remembrement en question et insiste, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, à ce que la disposition soit précisée sur ce point, sinon que l'ajout critiqué soit omis.

La commission partage l'avis du Conseil d'État et propose de modifier le point 6° en conséquence en supprimant les termes « le cas échéant ».

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande dans son avis s'il ne conviendrait pas de prévoir, au titre des pièces à joindre au projet de remembrement, lorsqu'il s'agit d'un lotissement de terrains, l'attestation certifiant la conformité de la fixation de limites prévue à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission entend suivre cette recommandation du Conseil d'État et propose d'ajouter à l'article 43, alinéa 2, un nouveau point 9°. Par ailleurs, la commission propose également, par la même occasion, de compléter ledit point 9° en prévoyant également qu'une attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » délivrée par le bourgmestre doit être jointe au projet de remembrement.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 3 a été adapté pour contenir la précision que l'évaluation des surfaces apportées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général », alors que l'évaluation des surfaces attribuées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». »

Il fait ensuite remarquer qu'au vu de l'article 41 qui étend la notion de remembrement urbain aux lotissements de terrains, il y a lieu de se demander quelle est la méthode d'évaluation des surfaces attribuées applicable en cas de remembrement de lotissements intervenant dans le cadre des PAP « quartier existant ».

La commission entend suivre cette recommandation du Conseil d'État et propose de modifier la disposition en complétant l'alinéa 4 de l'article 43 par les termes « ou par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » ».

Pour revenir à l'alinéa 3, le Conseil d'État remarque encore qu'il a connu une deuxième adaptation qui consiste dans l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à savoir celle « de l'élaboration du projet de remembrement », au motif que « dans le cadre de tout projet de remembrement effectué par la voie d'accord, aucun dépôt à la maison communale n'est prévu ».

Par cette disposition, les auteurs entendent, selon la Haute Corporation, imposer aux propriétaires disposés à remembrer leurs terrains d'un commun accord, les règles d'évaluation qui sont jusqu'ici exclusivement applicables au remembrement forcé.

Le Conseil d'État est d'avis que dans le cadre d'un remembrement par voie d'accord entre tous les propriétaires, il appartient aux propriétaires concernés de fixer librement les valeurs de leurs propriétés et donne encore à considérer que la libre fixation par les propriétaires des valeurs de leurs terrains est, en effet, le corollaire de la liberté contractuelle inscrite à l'article 1134 du Code civil. Il ne s'oppose toutefois pas formellement à la disposition sous rubrique.

Dans un but d'uniformisation et de simplification des différentes procédures ayant trait au remembrement urbain, la commission propose de maintenir l'alinéa 3, tout en procédant à des adaptations textuelles, alors qu'il présente le mérite d'offrir un cadrage aux propriétaires concernés à l'occasion d'un remembrement à l'amiable lors des négociations ayant trait à la valeur de leurs terrains. En outre, la commission donne encore à considérer que l'alinéa 4 de l'article 43 n'est pas *per se* incompatible avec le principe de la liberté contractuelle, alors qu'il laisse aux propriétaires une certaine marge lors de l'évaluation de leurs terrains.

La commission souligne encore que la non-considération du plan d'aménagement général et du plan d'aménagement particulier lors des négociations risque de mener à une situation



où certains propriétaires se verraient lésés quant à la valeur de leurs propriétés.

Le Conseil d'État note ensuite, toujours en ce qui concerne l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à qui appartiendra la décision de choisir entre ces deux dates pour la détermination du prix applicable. Il se demande encore ce qu'il faut comprendre par « le jour de l'élaboration », notion qui est source d'insécurité juridique en ce qu'elle ne permet pas de déterminer, avec clarté et précision, une date à laquelle le prix applicable pourrait être fixé, l'élaboration d'un projet de remembrement étant susceptible de s'étaler sur une durée plus ou moins longue, et s'oppose formellement à la disposition sous rubrique.

Pour remédier à cette incertitude, la commission propose d'amender l'article 43, alinéa 3, en fixant tant pour le remembrement par voie d'accord que pour le remembrement ministériel une date fixe pour la détermination de la valeur des surfaces à apporter en vue de renforcer la sécurité juridique.

Par la même occasion il est répondu à la critique du Conseil d'État relative à l'emploi du terme « le jour de l'élaboration ».

#### Article 44

L'article 44 traite du remembrement forcé.

Le Conseil d'État note que la disposition sous-entend qu'il est évident que la décision ministérielle est subordonnée à la réunion des conditions requises pour procéder à un remembrement, ainsi que ces conditions qui résultent implicitement des articles 42 et 43 de la loi en projet, à savoir que les terrains visés par l'opération ne peuvent, en raison de leur délimitation ou de leur configuration, recevoir la destination qui leur est impartie par le PAP ou par le lotissement de terrains.

Il se demande ensuite si le ministre est tenu d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement lorsqu'il en est requis, même quand ces conditions sont objectivement remplies. Il note que le texte ne permet pas de l'affirmer, puisqu'il dispose que le ministre « peut » ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement.

Selon le Conseil d'État, il apparaît toutefois, à la lecture de l'alinéa 2 de l'article 44, que la compétence du ministre est effectivement une compétence liée, l'obligeant à faire établir un projet de remembrement lorsqu'il en est requis par écrit. Il semble donc que l'article visé permet deux lectures antinomiques conduisant à une insécurité juridique, à laquelle le Conseil d'État s'oppose formellement.

Il soulève encore que la loi en projet enlève au ministre « le droit d'initiative en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement » et s'interroge sur les raisons ayant guidé les auteurs du projet de loi dans ce choix.

Ensuite, le Conseil d'État note que la loi en projet supprime encore l'exigence selon laquelle la demande de remembrement émanant des propriétaires doit, pour être recevable, réunir le cinquième au moins des propriétaires des fonds à remembrer. Il rappelle ensuite que dorénavant l'élaboration d'un projet de remembrement peut être ordonné à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds dont le remembrement est envisagé. Ainsi, un seul propriétaire, quelle que soit la superficie du terrain dont il est le propriétaire, peut dorénavant requérir l'élaboration d'un projet de remembrement forcé à l'égard d'autres propriétaires dont la superficie des terrains peut dépasser largement celle de sa propre propriété.

Le Conseil d'État donne à considérer à cet égard que l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » appartient aux propriétaires, à condition que le titre habilitant soit consenti par la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

Le Conseil d'État note finalement que la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 44 ajoute une disposition qui ne figure pas dans la loi actuelle et qui est libellée comme suit : « À la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ». Il estime, tout en soulevant une série de questions juridiques, que cette disposition est dépourvue de raison d'être tant que le ministre n'a pas formellement pris la décision d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement.

La commission comprend l'interrogation du Conseil d'État et tient à expliquer que, selon les auteurs du projet de loi, il semblait opportun de prévoir une telle inscription en vue d'informer des futurs potentiels acquéreurs qu'une procédure de remembrement ministériel était en cours.

Considérant qu'à ce jour il existe des méthodes d'information plus efficaces, tel que le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg, il est proposé de supprimer dans le nouvel alinéa 1<sup>er</sup> la disposition litigieuse.

Pour répondre aux diverses observations du Conseil d'État soulevées ci-dessus, la commission propose d'amender l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, tout en remplaçant les termes « peut ordonner » par le terme « ordonne » et en offrant au ministre la faculté de se saisir lui-même en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement.

Par ailleurs, en alignant l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, avec l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, il sera, de surcroît, permis aux personnes qui ont initié une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » d'également initier une procédure de remembrement ministériel.

#### Article 45

L'article 45 traite de la publication et du dépôt du projet de remembrement.

Le libellé de l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, est identique à celui de l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004, à la seule différence que l'expression « la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer » est remplacée par l'expression « la commune concernée ». Dans son avis, le Conseil d'État fait remarquer qu'il préfère la formulation actuelle, étant donné qu'elle est plus précise.

La commission propose de modifier l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, et de reprendre la formulation actuelle.

Ensuite, le Conseil d'État note que le libellé de l'alinéa 2 correspond à celui de la première phrase de l'article 73, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, mais que le collège des bourgmestre et échevins n'est plus tenu d'effectuer le dépôt du projet de remembrement, à l'intention du public, « dès réception », mais « endéans un délai d'un mois à partir de sa réception ».

Dans un souci de précision, le Conseil d'État propose de compléter l'alinéa en question en prévoyant que « [l]e dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 45, alinéa 2, en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 45, le Conseil d'État note que contrairement à la disposition actuelle, ce ne sont plus « les propriétaires et ayants droit concernés » qui sont « immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste », mais ce sont « les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement » qui « sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception ».

Plus encore, par analogie à l'article 9*quinquies*, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'utilisation des termes « dans la mesure du possible ».

Ensuite, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de s'en tenir au texte actuel de l'article 73, et de remplacer la référence à la « commune » par celle de « collège des bourgmestre et échevins », l'organe qui est chargé de l'exécution des lois et règlements conformément à l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État relative à l'alinéa 3 et propose de le remplacer afin de tenir compte de ses diverses observations.

Finalement, le Conseil d'État note à l'égard de l'alinéa 4 qu'aucune publication du projet de remembrement n'est prévue sur le site internet de la commune, contrairement à la procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'aménagement général, d'un plan d'aménagement particulier et en matière d'autorisation de construire. Afin de préserver la cohérence interne de la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'État insiste dans son avis que les auteurs prévoient dans la présente matière également une publication sur le site internet de la commune.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et complète l'article 45, alinéa 4, en ce sens.

#### Article 46

L'article 46 nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 traite des observations que les personnes intéressées sont susceptibles d'adresser au ministre en relation avec le projet de remembrement soumis à la consultation publique.

Par rapport au texte actuel (article 74 de la loi précitée du 19 juillet 2004), le point de départ du délai de réclamation ne commence plus à courir au jour du dépôt du projet de remembrement à la commune, mais au jour où le projet a été publié dans quatre journaux quotidiens, conformément à l'article 45 nouveau. Le Conseil d'État se demande si ce délai s'applique indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception. Pour une meilleure compréhension du dispositif, il demande qu'il soit précisé que la notification des propriétaires doit être effectuée concomitamment à la publication du projet de remembrement à la maison communale.

La commission partage partiellement l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 46 par un alinéa 2 nouveau qui dispose que « Les observations des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. ».

Ainsi, la commission s'est inspirée des dispositions figurant à l'article 16 de la loi précitée

du 19 juillet 2004 qui prévoient que le délai de réclamation à l'encontre d'un projet d'aménagement général ne commence à courir qu'à partir de la notification de la personne ayant réclamé en vertu de l'article 45, alinéa 3 nouveau. En effet, effectuer concomitamment la notification des propriétaires et la publication du projet de remembrement à la maison communale est assez délicat à mettre en œuvre en pratique, alors que les propriétaires ne se voient notifiés qu'une fois qu'ils sont allés réceptionner auprès des services postaux le courrier qui leur a été adressé.

#### Article 47

L'article 47 nouveau traite de la décision ministérielle.

Le Conseil d'État constate que la disposition de l'article 81 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui précise le caractère réglementaire d'un plan de remembrement et les formes de sa publication n'est pas reprise dans le projet de loi, bien que, selon une jurisprudence constante, « la forme de notification d'un acte est sans pertinence quant à son caractère individuel ou réglementaire ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, en ajoutant les termes « , qui revêt un caractère réglementaire ».

Quant à l'alinéa 2 de l'article 47 nouveau, le Conseil d'État relève que la disposition ne prévoit pas de notification de la décision ministérielle aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit en vertu de l'article 46 nouveau et demande aux auteurs de compléter le texte sur ce point.

La commission propose dès lors de suivre cette proposition en ajoutant à l'article 47, alinéa 2, les termes « , aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit conformément à l'article 46 ».

#### Article 48

L'article 48 nouveau traite de l'exécution du remembrement.

Le Conseil d'État rappelle que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 84 actuel, fixant un délai de trois mois à partir de l'approbation ministérielle dans lequel l'acte notarié de remembrement de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires sont dressés, ne se retrouve plus dans le nouveau texte. Il recommande aux auteurs de prévoir des délais qui assurent que les projets de remembrement soient exécutés avec la célérité requise.

Le Conseil d'État note ensuite que le texte actuel prévoit que l'acte notarié « constate » les éléments énumérés, alors que la disposition prévoit que l'acte notarié « détermine » les éléments y énumérés. Il suggère de se tenir au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 considérant que l'acte notarié est un constat authentique du plan de remembrement et des formalités accomplies.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter et de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en ce sens.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 2, point 6°, contient une nouvelle disposition selon laquelle l'acte de remembrement indique les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes. Il se demande si ces moins-values ne se reflètent pas déjà au niveau des soultes rendant ainsi le point 6° superfétatoire.

La commission suit cette réflexion et supprime le point 6° de l'alinéa 2 de l'article 48.

Le Conseil d'État souligne ensuite que le point 7° (devenu désormais le point 6°) de l'alinéa 2 contient également une nouvelle disposition d'après laquelle les modalités et délais de démolition doivent « le cas échéant » résulter de l'acte de remembrement. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État suggère de reprendre la terminologie figurant à l'article 43 nouveau: « les modalités et délais de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose d'amender le point 7° en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État note qu'au commentaire de ladite disposition, il est uniquement question des frais liés au projet de remembrement que le ministre fait établir aux frais des demandeurs. Il fait ensuite remarquer que ladite disposition vise, par la généralité des termes de son libellé, tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement, y compris les frais que l'article 51 met à charge du demandeur. En l'occurrence, il s'agit des frais se rapportant aux opérations de remembrement, des frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires, des frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État estime ensuite que la disposition opère une confusion entre, d'une part, la constitution de l'hypothèque et, d'autre part, son inscription. Il rappelle ensuite les dispositions du Code civil relatives à l'hypothèque et estime que la procédure de remembrement ministériel, dans laquelle s'inscrit l'acte de remembrement, est une procédure de remembrement forcé, faute d'accord des propriétaires sur le remembrement. Toujours selon le Conseil d'État, l'hypothèque envisagée par les auteurs ne peut, à défaut d'accord des concernés, être conventionnelle. À défaut d'intervention du juge dans la procédure de remembrement, elle ne peut pas non plus être judiciaire. Le Conseil d'État conclut partant qu'il ne peut que s'agir d'une hypothèque légale, alors qu'aux termes de l'article 2117, alinéa 1<sup>er</sup>, « l'hypothèque légale est celle qui résulte de la loi ».

Avant de vouloir régler le problème de l'inscription des hypothèques, il est indispensable, selon la Haute Corporation, que le législateur crée une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais en question.

Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au libellé de l'alinéa 3 de l'article sous rubrique pour incohérence, constitutive d'une insécurité juridique, par rapport à l'article 2117 du Code civil.

La commission est d'accord avec l'analyse du Conseil d'État en ce qui concerne l'étendue des frais visés à l'alinéa 3. Il s'agit en effet de tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement. La commission partage également l'analyse du Conseil d'État en ce qui concerne le manque de création, de par la loi, d'une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais.

Par conséquent, il est proposé d'insérer à la suite de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 48 nouveau, un alinéa 3 nouveau libellé « Il est institué au profit des demandeurs une hypothèque légale sur les fonds à remembrer appartenant aux propriétaires qui n'ont pas effectué de demande prévue à l'article 44, destinée à garantir la récupération des frais avancés ainsi que leur délai de recouvrement. »

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État rend attentif à une incohérence d'ordre

terminologique. Il note à cet égard que le paragraphe 2 emploie la notion d'« approbation ministérielle », alors que l'article 47, qui a trait à la décision ministérielle, est adapté pour préciser que le ministre « adopte le projet de remembrement » et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, que le ministre « décide de l'approbation définitive du projet de remembrement ». Au vu du changement de terminologie effectué à l'article 47, le Conseil d'État estime que la référence à l'« approbation ministérielle » doit être adaptée en conséquence.

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature juridique des actes dont il est fait mention au paragraphe 2 et se demande s'il s'agit en l'occurrence d'actes administratifs ou d'actes notariés.

Il soulève encore que la disposition se réfère à des « éventuelles inscriptions hypothécaires ». Il se demande quelles sont ces inscriptions hypothécaires et rappelle que l'article 49 nouveau ne comporte pas de référence à ces inscriptions. Finalement, il se demande qui sera amené à dresser les actes en question. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 2, qui est, selon lui, source d'insécurité juridique.

La commission tient à préciser à cet égard que les actes auxquels il est fait référence sont des actes notariés, et non des actes administratifs, qui ont pour vocation de documenter les droits réels devant être reportés après l'approbation ministérielle de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires. Par « éventuelles inscriptions hypothécaires », il y a lieu d'entendre les hypothèques légales, qui ont pour but la récupération des frais engendrés à l'occasion d'une procédure de remembrement ministériel.

Au vu de ce qui précède, et afin d'obtenir la levée de l'opposition formelle, la commission propose d'adapter le paragraphe 2 aux fins de répondre aux diverses observations du Conseil d'État.

Finalement, le Conseil d'État note que n'est plus reprise dans la loi en projet la disposition du paragraphe 3 de l'actuel article 84, libellé comme suit : « À défaut d'accord entre les parties quant aux montants des indemnisations et quant à la valeur des nouvelles parcelles attribuées, il est procédé conformément à la procédure prévue au titre III de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Le Conseil d'État rappelle que les auteurs du projet de loi justifient au commentaire de l'article cet abandon comme suit : « En outre, il a été opté pour la suppression du point (3) de l'article 84 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, qui règle les montants des indemnisations ainsi que la valeur des nouvelles parcelles attribuées en cas de désaccord entre les parties. En effet, le remembrement ministériel a pour seul objectif de remembrer les fonds concernés en cas de désaccord entre parties. De même, il y a lieu de noter que la détermination des valeurs des surfaces apportées et des surfaces attribuées est réglée à l'article 47, dernier alinéa et fait partie intégrante du projet de remembrement. ».

La commission précise à cet égard que, tenant compte du fait que l'arbitrage qui règle le montant des indemnisations est effectué par le biais de l'acte de remembrement et plus particulièrement par le ministre, un renvoi à la loi précitée du 15 mars 1979 n'est plus nécessaire.

### Article 50

L'article 50 nouveau qui traite des servitudes frappant les terrains compris dans le périmètre d'un projet de remembrement à partir du dépôt du projet de remembrement à la maison communale.

Le commentaire de l'article visé précisait que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article « reprend les servitudes qui figurent à l'article 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée ». Le Conseil d'État soulève que cette affirmation est exacte en ce qui concerne l'interdiction de changement des limites de terrains, mais qu'elle serait inexacte en ce qui concerne l'interdiction de certains travaux. D'après l'article 21 précité, sont interdits « toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet [...], à l'exception des travaux de conservation et d'entretien », alors que l'article 50 nouveau interdit « tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux ».

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir à partir de quelle envergure des travaux sont à considérer comme « substantiels ». Selon lui, il conviendrait mieux de faire usage de la notion de « travaux de conservation et d'entretien », qui lui paraît plus judicieuse et moins subjective.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose d'amender l'article 50 en reprenant à l'alinéa 1<sup>er</sup> le libellé exact de l'article 21 en vue d'une sécurité juridique accrue en la matière.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État précise que « Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement ». Selon le nouvel article 47, le projet de remembrement, une fois « adopté » par décision du ministre, devient le « *plan* de remembrement ». Or, la disposition semble imposer de ne mentionner dans les actes que les « projets de remembrement ». Le Conseil d'État se demande donc ce qu'il en est de la mention des plans de remembrement, tant que l'acte de remembrement n'est pas signé par le ministre.

La commission suit et comprend le raisonnement du Conseil d'État et propose d'ajouter les termes « plan ou du » afin de préciser que les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du plan ou du projet de remembrement.

### Article 51

L'article 51 nouveau est relatif aux frais d'exécution du remembrement ministériel.

Le Conseil d'État relève qu'il ne ressort pas clairement du dispositif si le demandeur d'un remembrement ministériel est aussi, dans tous les cas, l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Si tel n'est pas le cas, il conviendrait d'instaurer un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004. En effet, les articles précités prévoient que l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombent à l'initiateur.

La commission comprend les observations du Conseil d'État, mais propose, au lieu de mettre en place un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 susvisés, de modifier ces mêmes articles afin d'offrir une certaine flexibilité aux acteurs concernés. Il est référé pour le surplus aux amendements 6 et 7.

Toutefois, l'article 51 est amendé pour tenir compte des observations du Conseil d'État faites à l'endroit de l'article 44 nouveau.

### Article 53

L'article 53 concerne l'expropriation.

Suivant l'observation du Conseil d'État, la commission propose de remplacer le terme « projets » par les termes « plans et projets d'aménagement » afin de préciser de quels projets il s'agit.

### Article 61

L'article 61 a trait à l'obligation de construire et est inspiré de l'article 103 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que « Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies dans le plan d'aménagement général de la commune ». Toutefois, contrairement à l'article 103 actuel, les termes « entièrement ou partiellement » sont nouveaux.

Il estime que, selon la formulation retenue par les auteurs, un terrain situé « partiellement » en zone destinée à être urbanisée pourrait être affecté à la construction, ce qui porte à confusion puisque seule la partie du terrain située en zone destinée à être urbanisée peut faire l'objet d'une ordonnance. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'alinéa 1<sup>er</sup> soit précisé en ce sens.

Il fait encore remarquer que les alinéa 2 et 3 introduisent une nouvelle procédure de publication par référence à l'article 82 de la loi du 13 décembre 1988 et de notification aux propriétaires de la délibération qui ne correspond plus à la procédure actuellement applicable qui est celle des plans d'aménagement particuliers.

Le Conseil d'État soulève encore qu'il convient de noter que, d'après l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988, l'acte devient obligatoire trois jours après la publication par voie d'affiche. Il s'interroge si ce délai s'applique indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception. Le Conseil d'État estime qu'un tel délai est trop court pour permettre à toutes les personnes intéressées d'introduire un recours dans un délai raisonnable. Il constate encore l'absence de publication sur le site internet de la commune.

En ce qui concerne les termes « dans la mesure du possible », le Conseil d'État renvoie aux observations et à l'opposition formelle qu'il a formulée à l'endroit de l'article 9*quinquies*, paragraphe 2.

Considérant les observations et l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission propose de supprimer l'article 61 nouveau.

### Article 62

Quant à l'article 62, qui reprend le dispositif de l'article 104 actuel de la loi précitée du 19 juillet 2004, tout en supprimant la procédure d'expropriation, prévue dans le cas où l'ordonnance d'affectation à la construction n'est pas suivie, dans les trois ans, d'un début de travaux d'infrastructures, le Conseil d'État soulève également une série d'observations, dont notamment le fait que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explication quant à la suppression susvisée.

Il s'interroge donc quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci. Plus fondamentalement, le Conseil d'État estime que l'établissement de la taxe en question ne relève pas de l'intérêt communal, mais poursuit un objectif national, sous-jacent à l'ensemble des mesures proposées par le dispositif sous rubrique, qui est celui



d'augmenter l'offre de logements. Dès lors que la question à régler revêt une portée nationale, elle ne saurait donner lieu à des réponses variées, forcément adaptées aux circonstances locales.

À ce titre, le Conseil d'État rappelle que l'établissement d'une telle taxe par les autorités communales se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Par conséquent, selon le Conseil d'État, aucune raison objective ne saurait en l'espèce justifier une différence de traitement quant à la création d'une telle taxe au niveau communal et s'oppose par conséquent formellement à l'article sous rubrique.

Plus encore, le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'est pas exclu que la taxe visée puisse être qualifiée de sanction ou d'amende fiscale à l'égard du propriétaire qui ne réserve pas à l'immeuble la destination voulue par la loi. Dans un tel cas, il se pose la question de la conformité du dispositif à l'exigence de la légalité des peines découlant de l'article 14 de la Constitution en ce que la peine devrait être déterminée par la loi dans tous ses éléments.

Le Conseil d'État relève encore que la notion de terrain à bâtir « net » et la référence au « début des travaux d'infrastructures », telles qu'utilisées à l'alinéa 2, point 2° de l'article 62 nouveau ne sont pas définies dans le projet de loi et sont donc source d'insécurité juridique.

Finalement, il se demande encore comment le dispositif de la taxe de non-affectation s'articulera avec le nouveau dispositif des servitudes. En effet, ce nouveau dispositif des servitudes de viabilisation et de construction aura potentiellement pour vocation à s'appliquer aux mêmes terrains/fonds que ceux visés par la taxe de non-affectation. La question soulevée est donc de savoir si un terrain peut être frappé d'une servitude et d'une obligation de construire.

Au vu de l'analyse du Conseil d'État et de son opposition formelle à l'article 62 qui est source d'insécurité juridique, la commission propose de supprimer l'article 62 nouveau. En effet, la réforme de l'impôt foncier qui est actuellement en cours comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements. La procédure de l'obligation de construire devient dès lors superfétatoire.

Suite à la suppression des articles 61 et 62 précités, il convient encore, par conséquent, de supprimer la section 2 du chapitre 3 « Disponibilités foncières ».

#### Amendement 10 - article 8 (devenant l'article 9)

##### Article 108quinquies

Les articles 108quinquies et 108sexies ont pour objet d'instaurer un régime transitoire.

L'article 108quinquies précise que l'article 9*bis* s'appliquera uniquement aux projets d'aménagement général soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022 en excluant l'application du dispositif des servitudes aux projets soumis avant la date précitée.

Le Conseil d'État relève dans son avis que la date prévue par la disposition sous rubrique devrait en tout état de cause être adaptée.

La commission partage l'avis du Conseil d'État et qu'il convient de viser l'ensemble des dispositions relatives aux servitudes et non pas seulement l'article 9*bis*. Par ce fait, l'article sous rubrique est amendé dans ce sens.

Par ailleurs, et pour donner suite aux observations du Conseil d'État, la commission propose de modifier l'entrée en vigueur de la loi en projet en se référant aux PAG, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la présente loi.

#### Article 108sexies

L'article 108*sexies*, alinéa 1<sup>er</sup>, exclut l'application de l'article 29*bis* relatif au logement abordable aux PAP « nouveau quartier » et aux conventions prévues à l'article 36 dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'alinéa 2 prévoit quant à lui un dispositif propre aux PAP « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Selon le Conseil d'État, le commentaire de la disposition sous rubrique ne fournissait pas d'explications relatives au régime transitoire institué à l'article 108*sexies*.

Il note par ailleurs qu'aucune disposition transitoire n'est prévue en ce qui concerne l'application des nouvelles dispositions en matière de remembrement.

Pour répondre aux diverses observations, la commission propose d'abroger l'article 108*sexies*, considérant que les dispositions transitoires ayant trait à l'application de l'article 29*bis* sont déjà fixées dans la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

- ❖ Monsieur Marc Goergen (Piraten) s'exprime en faveur du projet de loi et des propositions d'amendements, en signalant que la sensibilité politique Piraten plaide, en matière de décisions relatives au domaine de l'aménagement communal, et notamment en ce qui concerne la délivrance d'autorisations de construire, pour une plus forte implication du conseil communal, de sorte que le bourgmestre ne puisse pas prendre seul certaines décisions.

La commission adopte à l'unanimité les propositions d'amendement faites par les auteurs du projet de loi.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

7139/09

N° 7139<sup>9</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(27.10.2022)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, j'ai l'honneur de vous soumettre les amendements suivants au projet de loi sous objet que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes a adoptés dans sa réunion du 21 juillet 2022.

\*

Les amendements et le texte coordonné se présentent comme suit :

(Suppressions proposées respectivement par la Commission et le Conseil d'État :

*biffé*

propositions du Conseil d'État :

*italique*

ajouts proposés par la Commission:

souligné)

\*

*Amendement 1*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi est supprimé.

*Commentaire*

Cette disposition avait introduit, sous un nouveau point 3°, la notion de « concept de mise en œuvre » en tant que quatrième pilier supplémentaire de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général.

Cet article prévoyait l'introduction d'une obligation pour les communes d'effectuer, dans le cadre de la définition de leur concept de mise en œuvre, une enquête auprès des propriétaires de fonds et ce en vue de convenir d'un phasage réaliste du plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État note dans son avis du 22 février 2022 que les termes « concept de mise en œuvre » étaient utilisés à deux endroits et dans deux contextes différents dans le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général en vigueur, à savoir, d'une part, au niveau de l'étude préparatoire et, d'autre part, au niveau du schéma directeur, et avait recommandé de clarifier ce point.

De manière plus générale, le Conseil d'État s'interroge encore sur l'absence de régime transitoire pour ce nouveau mécanisme pour les plans d'aménagement généraux non définitivement approuvés selon l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Plus particulièrement, il se demande si la procédure d'adoption des plans d'aménagement généraux en question devait être recommencée pour intégrer cette nouvelle composante de l'étude préparatoire.

De surcroît, à l'occasion de l'analyse des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, le Conseil d'État s'oppose formellement au principe qu'une enquête auprès des propriétaires de fonds soit effectuée.

Il s'oppose également à la mise en place d'un concept de mise en œuvre qui en est le corollaire et ce notamment dû au fait que des « intentions subjectives et personnelles exprimées lors d'une enquête ponctuelle auprès des propriétaires pourrait [...] valablement servir, ne serait-ce que partiellement, à titre de juste motifs légaux à la base de l'acte administratif que constitue un plan d'aménagement général ».

La commission partage l'analyse opérée par le Conseil d'État et propose par conséquent de supprimer l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous rubrique.

#### *Amendement 2*

L'article 2, devenant le nouvel article 1<sup>er</sup>, est modifié comme suit :

« **Art. 2.1<sup>er</sup>.** L'article 8 de la même loi loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifié comme suit :

« Art. 8. Révision du plan d'aménagement général

Tout plan d'aménagement général peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prévue aux articles 10 à 18.

Toutefois, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'entamer la procédure de modification ponctuelle prévue à l'article 18<sup>bis</sup>.

Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré structure générale ou les orientations du plan d'aménagement général initial.

Ne 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 *modifiée* du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 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<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18/7 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. ». ».

#### *Commentaire*

L'article 2 du projet de loi initial avait introduit la faculté pour le collège échevinal d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général instaurée par l'article 18<sup>bis</sup> de la loi en projet.

Ce même article définissait dans son alinéa 3 la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général comme celle « [...] qui [a] pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Le Conseil d'État relève que l'article 26, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui a trait au plan d'aménagement particulier, définit d'ores et déjà les modifications ponctuelles des plans d'aménagement particuliers comme étant « les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

La définition proposée de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général a été reprise d'un considérant d'un arrêt de la Cour administrative du 6 février 2014 (Numéro de rôle : 33257 CA).

Le Conseil d'État relève que ledit arrêt porte sur l'étendue du pouvoir de l'autorité de tutelle et est, de ce fait, étranger à la question de modification ponctuelle en question, ce qui remet, selon lui, en cause sa pertinence en l'espèce.

Il recommande ensuite de revoir la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général en tenant compte de la simplification administrative.

La commission suit le Conseil d'État et propose par conséquent d'aligner la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général à celle d'un plan d'aménagement particulier tel que prévu à l'article 26 précité tout en maintenant les précisions énumérées à l'alinéa 4 de l'article en question.

En effet, ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives.

La commission entend également redresser l'erreur matérielle en ce qui concerne la date de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

### *Amendement 3*

L'article 3, devenant le nouvel article 2, est modifié comme suit :

1° À la phrase introductive, le terme « *9nonies* » est remplacé par le terme « *9octies* ».

2° L'article *9bis* nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

a) à l'intitulé, le terme « Servitudes » est remplacé par celui de « Servitude » ;

b) au paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « peut désigner » sont remplacés par les termes « désigne, conformément aux articles *9ter* et *9quater*, » et les termes « conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 » sont supprimés.

3° L'article *9ter* nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé comme suit :

« Art. *9ter*. Servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation

(1) Tout plan d'aménagement général qui a pour objet le classement d'un fonds classé d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » produit des effets limités dans le temps dont la durée est renseignée dans une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation.

L'alinéa 1<sup>er</sup> s'applique également aux fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », pour lesquels la zone d'aménagement différé est levée par le plan d'aménagement général.

Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, les effets du plan d'aménagement général continuent à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation.

(2) Peuvent également être couverts d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, les fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte et soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement « nouveau quartier », qui ne sont pas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Pour pouvoir être couverts d'une telle servitude, l'urbanisation de ces fonds contribue soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.

(3) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative pour que le plan d'aménagement général continue à produire ses effets sur les fonds concernés. Cette date ne peut pas générer un créneau temporaire de viabilisation qui dépasse six années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10.

Le créneau temporaire de viabilisation tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site 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.

Il peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de viabilisation plus importants.

(4) À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement de la date butoir précitée, le fonds visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est reclassé, conformément aux dispositions de l'article *9quinquies*, et retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol,

dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18bis, lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude.

À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement de la date butoir précitée, le fonds visé au paragraphe 2 est couvert, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, d'une zone d'aménagement différé tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général. ».

4° L'article 9quater nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé comme suit :

« Art. 9quater. Servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements

(1) Tout plan d'aménagement général qui a pour objet le classement d'un fonds classé d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en zone d'habitation ou zone mixte produit des effets limités dans le temps dont la durée est renseignée dans une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements.

L'alinéa 1<sup>er</sup> s'applique également aux fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte pour lesquels la zone d'aménagement différé est levée par le plan d'aménagement général.

Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, les effets du plan d'aménagement général continuent à s'appliquer si les travaux de gros œuvre des logements sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de construction de logements.

Sont considérés comme gros œuvre, l'ensemble des ouvrages qui composent l'ossature de la construction ainsi que sa stabilité à l'exception de la toiture.

(2) Peuvent également être couverts d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements les fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte, qui ne sont pas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Pour pouvoir être couverts d'une telle servitude, 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.

(3) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de gros œuvre des logements prévus sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative. Cette date ne peut pas générer un créneau temporaire de construction de logements qui dépasse quatre années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10.

Lorsque la servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce créneau ne peut pas dépasser le créneau temporaire de viabilisation de plus de quatre ans.

Le créneau temporaire de construction de logements tient compte de l'envergure des travaux ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Il peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa 2 lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de construction de logements plus importants.

(4) À défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir visée au paragraphe 3, le fonds visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est couvert, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, d'une zone d'aménagement différé tout en maintenant le mode et le degré du sol, prévus par le plan d'aménagement général. ».

5° L'article 9quinquies nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

a) le paragraphe 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit :

« (1) Lorsque le bourgmestre constate que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir, il en notifie par voie de lettre recommandée avec accusé de réception les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement d'une date butoir prévue aux articles 9ter et 9quater. L'obligation d'informer le bénéficiaire de l'autorisation de construire ainsi que les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse. » ;

b) le paragraphe 2 est supprimé ;

- c) au paragraphe 3, devenant le nouveau paragraphe 2, le chiffre « 2 » est remplacé par le chiffre « 1<sup>er</sup> », le terme « ministre » est remplacé par celui de « bourgmestre » et les termes « dressé par le bourgmestre » sont supprimés ;
- d) le paragraphe 4, devenant le nouveau paragraphe 3, est remplacé comme suit :
- « (3) Le bourgmestre statue sur ces réclamations dans les deux mois à compter de leur réception en même temps qu'il décide si les travaux précités ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir. Avant de statuer, le bourgmestre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi.
- Lorsque le bourgmestre décide que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement d'une date butoir, il transmet sa décision endéans les quinze jours au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, ainsi qu'une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général. » ;
- e) le paragraphe 5, devenant le nouveau paragraphe 4, est modifié comme suit :
1. l'alinéa 1<sup>er</sup> est supprimé ;
  2. à l'alinéa 2, les termes « un reclassement » sont remplacés par les termes « une telle adaptation du plan d'aménagement général » ;
- f) au paragraphe 6, devenant le nouveau paragraphe 5, les termes « modifié suite au reclassement conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ne peut être publié » sont remplacés par les termes « ainsi adapté ne peut être publié conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 » ;
- g) au paragraphe 7, devenant le nouveau paragraphe 6, les termes « point 4 » sont remplacés par les termes « paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup> ».
- 6° L'article 9sexies nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :
- a) le paragraphe 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :
1. le point 1° est supprimé ;
  2. le point 3°, devenant le point 2°, est remplacé comme suit :  
« les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé ; » ;
- b) Au paragraphe 2, le point 1° est remplacé comme suit :  
« les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé ; ».
- 7° L'article 9septies nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :
- a) à l'intitulé, le terme « délais » est remplacé par les termes « créneaux temporaires » ;
- b) Le paragraphe 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :
1. À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « délais » est remplacé par les termes « créneaux temporaires » ;
  2. À la suite de l'alinéa 1<sup>er</sup>, il est ajouté un alinéa 2 nouveau avec la teneur suivante :  
« Endéans le délai d'un mois prévu à l'article 45, alinéa 2, le collège des bourgmestre et échevins produit une version adaptée de la partie graphique renseignant que les prédicts créneaux sont suspendus et la transmet au ministre à titre d'information. Au plus tard quinze jours après la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48, le collège des bourgmestre et échevins produit une version adaptée de la partie graphique renseignant les dates butoirs adaptées des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements et la transmet au ministre à titre d'information. » ;
- c) Les paragraphes 2 et 3 sont remplacés comme suit :
- « (2) Les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements, qui font l'objet d'une modification, sont suspendus à partir du vote prévu à l'article 10 ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général ainsi modifié ou jusqu'au refus d'approbation de la modification du plan d'aménagement général par le ministre ou par le conseil communal.
- (3) Par dérogation aux articles 9ter, paragraphe 3 et 9quater, paragraphe 3, les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements peuvent faire l'objet d'une prorogation



unique n'excédant pas deux années par le biais d'une modification du plan d'aménagement général, conformément à l'article 8. ».

8° L'article 9octies nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

- a) le paragraphe 1<sup>er</sup> est supprimé ;
- b) le paragraphe 2, devenant le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup>, est modifié comme suit :
  1. à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début de phrase « Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, si au jour où s'opère le reclassement, les fonds concernés » est remplacé par « Si au jour de l'écoulement de la date butoir, les fonds visés aux articles 9ter et 9quater » et la fin de phrase « le reclassement prévu à l'article 9ter et 9quater n'a pas vocation à s'appliquer » est remplacée par « les dispositions des articles précités ne s'appliquent pas » ;
  2. à l'alinéa 2, les termes « ou partie de fonds concernés par le reclassement » sont supprimés ;
- c) Au paragraphe 3, devenant le nouveau paragraphe 2, les termes « et, le cas échéant, le degré d'utilisation du sol » sont remplacés par ceux de « du sol, le degré d'utilisation du sol ainsi que le statut de zone d'aménagement différé » et le terme « délais » est remplacé par les termes « créneaux temporaires ».

9° L'article 9nonies nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 est supprimé.

### *Commentaire*

#### Article 9bis nouveau

Le Conseil d'État note que l'article 9bis prévoit une possibilité de désigner des servitudes, ce qui semble être en contradiction avec les articles 9ter et 9quater qui prévoient quant à eux, selon le cas, la désignation soit obligatoire soit facultative des servitudes.

Or, selon le Conseil d'État, la désignation obligatoire d'une servitude exclut toute marge d'appréciation contrairement à ce que laisse entendre l'utilisation du verbe « pouvoir » à l'article 9bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

Au vu de ce qui précède, la commission propose de remplacer pour des raisons de cohérence les termes « peut désigner » par celui de « désigne » sans que cela n'ait toutefois un impact lors de la désignation desdites servitudes.

En outre, le Conseil d'État relève que la définition de l'effet des servitudes comme étant déterminé « conformément au concept de mise en œuvre [...] » est incohérente par rapport aux dispositions des articles 9ter et 9quater de la loi en projet.

En effet, les prédicts articles prévoient que ce sont les délais de viabilisation de fonds et de construction de logements qui seront fixés en fonction « des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire », mais également en fonction d'autres critères énumérés dans les articles précités.

Au vu de ce qui précède et notamment au vu des développements formulés à l'endroit de l'amendement 1<sup>er</sup>, la commission propose dans un but de sécurité juridique de supprimer la partie de phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9bis « conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4. ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'effet des nouvelles servitudes tel que décrit par la disposition sous revue.

Plus particulièrement, il s'interroge si ce sont « les servitudes en soi » qui « ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps » tel que le prévoit le paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État se demande également si la restriction du « mode et du degré d'utilisation du sol dans le temps » ne découle pas au contraire de la sanction de la non-exécution des servitudes *in aedificandi* qui instaurent une obligation d'entamer de manière significative des travaux de viabilisation.

Selon lui, compte tenu de l'obligation de faire, attachée aux servitudes proposées, un reclassement déterminant la modification du mode et du degré d'utilisation du sol ne peut avoir lieu qu'en cas de non-exécution dûment constatée de l'obligation de faire et non par le simple écoulement du délai de la servitude concernée.

À cet égard, la commission rappelle que l'idée initiale des auteurs du projet de loi qui a mené à l'instauration desdites servitudes était celle que le droit de construire dont bénéficiait le propriétaire expirait si ce dernier ne s'acquittait pas des charges dont se voyaient grevés ses fonds.

Ainsi, le propriétaire, qui bénéficie sous l'actuelle législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain d'un droit de construire temporellement non limité, voit dorénavant ses fonds couverts par des zones superposées qui désignent respectivement des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Il était initialement prévu que ces servitudes disposaient que certains effets de la modification d'un plan d'aménagement général deviennent caduques si le propriétaire concerné ne s'acquittait pas des obligations qui lui étaient ainsi imposées.

La commission entend donner suite aux remarques du Conseil d'État et propose dès lors que les effets du plan d'aménagement général portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou zone mixte sont désormais limités dans le temps.

Ainsi, les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation.

Le droit de construire se voit ainsi uniquement maintenu si le propriétaire concerné s'est acquitté des charges découlant des prédites servitudes.

Par conséquent, le droit de construire peut être considéré comme une opportunité de pouvoir construire endéans une période temporellement limitée pour le propriétaire concerné et non plus comme un « acquis » assorti d'une sanction et ce conformément à l'idée initiale des auteurs du projet de loi.

La commission estime qu'au vu de la pénurie sévère de logements que connaît actuellement le pays, la réalisation de logements peut être considérée comme étant d'intérêt général ce qui justifie par conséquent l'acuité de telles servitudes.

#### Article 9<sup>ter</sup> nouveau

Le Conseil d'État note à l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, que le terme « initialement » porte à confusion car la servitude grève, en toutes hypothèses, tout fonds nouvellement classé et dédié prioritairement à l'habitation.

Il est proposé à cet endroit de reprendre le libellé de l'actuel article 29<sup>bis</sup>, paragraphe 2, alinéa 2, et ce en vue de prendre en compte la remarque du Conseil d'État.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9<sup>ter</sup> est modifié en ce sens. Une telle adaptation a également pour corollaire que la cohérence terminologique de la loi précitée du 19 juillet 2004 se voit accrue. Il est également proposé, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer les termes « interdiction temporaire de construction et d'aménagement » figurant au paragraphe 1<sup>er</sup> par les termes « zone d'aménagement différé ».

Le Conseil d'État soulève encore que le terme « ceci » employé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, ne précise pas à quoi il se réfère, ce qui entraîne, selon lui, une insécurité juridique à laquelle il doit s'opposer formellement.

Il est rappelé que le terme « ceci » signifiait que les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 9<sup>ter</sup> avaient également vocation à s'appliquer pour les zones dédiées prioritairement à l'habitation qui sont couvertes d'une zone d'aménagement différé qui se voit levée par une modification du plan d'aménagement général.

Pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose également d'amender en ce sens et d'introduire au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 nouveau, un renvoi à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État indique pouvoir comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte en projet et rappelle que les servitudes ne visent qu'une obligation d'entamer « de manière significative des travaux » et qu'à défaut d'achèvement desdits travaux, le but recherché par les auteurs risque de ne pas être atteint.

La commission rappelle l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas demander l'achèvement intégral des travaux visés, alors qu'une telle exigence risque de mener, en pratique, à des situations absurdes et non-souhaitables. En effet, à l'expiration de la date butoir prévue par le créneau temporaire de viabilisation, il peut s'avérer que les travaux sont quasiment achevés et que dès lors le promoteur risque de voir ses terrains reclassés en leur classement antérieur respectivement en zone d'aménagement différé malgré les diligences effectuées. En vue d'éviter de telles situations, il a été opté pour une entame significative des travaux.

Cette notion présente par ailleurs comme avantage qu'elle est encadrée par la jurisprudence administrative. Ainsi, les juges administratifs déterminent au cas par cas s'il existe une réelle intention d'entamer les travaux en vérifiant notamment s'il existe un engagement financier du promoteur en ce sens.

La commission propose donc de modifier l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup>. En effet, le projet de loi ne renseignait pas quelles étaient les conséquences sur le plan d'aménagement général d'une entame significative des travaux de viabilisation.

Par ailleurs, elle propose également de remplacer le terme « délai » par les termes « date butoir » et ce en vue d'obtenir une sécurité juridique accrue lorsqu'il s'agit de déterminer la date à laquelle les travaux devront être entamés de manière significative.

Plus encore, il est suggéré de réduire la durée maximale des servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation à six ans, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi, à savoir douze ans. Ainsi, le mécanisme de dérogation, initialement prévu au paragraphe 2, alinéa 4, (nouveau paragraphe 3, alinéa 3) est modifié dans le sens où s'il s'avère que les fonds connaissent en pratique des contraintes environnementales, que le délai maximal de 6 ans peut dès lors être dépassé.

Le Conseil d'État soulève ensuite le manque de précision du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, qui vise l'hypothèse des servitudes facultatives, sans toutefois préciser selon quels critères de telles servitudes pourront être inscrites par une commune. Il estime dès lors, qu'en l'absence de critères dans le dispositif proposé, l'instauration de servitudes facultatives peut frapper les propriétaires de manière arbitraire. Il rappelle encore à cet égard qu'une ingérence dans le droit de propriété « doit présente[r] une certaine qualité, celle d'être compatible avec la prééminence du droit et d'offrir des garanties contre l'arbitraire<sup>1</sup> ».

De surcroît, le Conseil d'État rappelle également que le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application<sup>2</sup>.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État qui a trait à l'absence de critères dans le dispositif sous revue qui risque de frapper les propriétaires de manière arbitraire.

D'emblée, la commission tient à préciser que le mécanisme de désignation facultative constitue l'une des pierres angulaires du projet de loi sous rubrique.

En effet, on peut raisonnablement estimer que lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, la très grande majorité des communes auront procédé à la refonte de leur plan d'aménagement général. Se limiter dès lors à un mécanisme de désignation obligatoire des servitudes qu'en cas de reclassement de fonds en une zone d'habitation ou mixte reviendrait à rendre quasiment inopérante la présente loi qui ambitionne d'augmenter l'offre de logements disponibles.

En effet, une fois la refonte de leur plan d'aménagement général achevée, le nombre d'extensions du périmètre d'agglomération risque de stagner fortement, alors que les autorités communales ont déjà consacré nombre d'extensions dans leur plan d'aménagement général.

Il est vrai que le mécanisme de désignation facultative emportait comme sanction du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation pour des fonds leur reclassement en zone agricole, ce qui impliquait par conséquent, tel que le Conseil d'État l'a relevé à juste titre, une remise en question du classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, allant au-delà de ce qui peut être considéré comme la perte d'une chance.

En vue de remédier à cette lacune, la commission propose d'introduire des critères qui ont pour objectif de cadrer la désignation de servitudes facultatives en même temps qu'elle propose d'amender le projet de loi en introduisant un paragraphe 2 dédié à la désignation des prédites servitudes.

Elle propose également d'assouplir la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation en prévoyant dorénavant que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais désormais en zone d'aménagement différé.

Par conséquent, la commission propose de fixer comme critère pour pouvoir être couvert d'une telle servitude, que l'urbanisation de tels fonds doit contribuer soit à l'arrondissement soit à la densification

1 Arrêt de la CEDH du 25 octobre 2021, n°71243/01, §96

2 Arrêt de la CEDH du 5 janvier 2000, n°33202/96

du tissu urbain ou rural existant. Ainsi, seulement certains fonds du territoire communal peuvent indistinctement être visés par une servitude facultative.

En effet, dorénavant, ce mécanisme ne peut qu'être initié par les autorités communales s'il s'avère que l'urbanisation des prédicts fonds contribue de par leur localisation et leur envergure à une densification et un arrondissement du tissu urbain ou rural existant. Sont dès lors exclus du champ d'application de la faculté de désigner des servitudes facultatives, tous les fonds qui ne remplissent pas ces critères.

Sont ainsi exclus, les fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, de par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage que les fonds sis à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Peuvent dès lors faire l'objet d'une servitude facultative, les fonds qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité.

Il s'agit en effet d'encourager les propriétaires concernés d'urbaniser leur fonds situés optimalement en vue de l'augmentation de l'offre de logements et non pas d'accélérer le développement de fonds situés à la périphérie des différentes localités d'une commune, ce qui est davantage conforme avec l'intérêt général en la matière.

Si les propriétaires ne viabilisent pas leurs fonds endéans le délai fixé par le créneau temporaire de viabilisation, ils verront leurs fonds reclassés en zone d'aménagement différé.

Le choix du recours à la zone d'aménagement différé s'explique par deux raisons.

D'une part, un reclassement en une telle zone ne remet pas en cause le classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, mais ne fait que différer son exécution dans le temps et reste dès lors en conformité avec les objectifs énoncés par l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Ainsi, en cas de non-exécution des obligations découlant de la prédite servitude, les fonds concernés ne connaîtront aucun développement, ce qui était d'ores et déjà le cas et ce avant même que les autorités communales ont décidé d'avoir recours au mécanisme de désignation des servitudes facultatives.

D'autre part, le recours à la zone d'aménagement différé comporte encore comme avantage que le phénomène spéculatif qu'entoure ces fonds se voit fortement atténué, alors qu'ils sont désormais frappés d'une zone d'aménagement différé qui n'empêche cependant pas une urbanisation respectivement à moyen et long terme des prédicts fonds.

Un tel mécanisme présente comme atout d'être davantage conforme au principe de la proportionnalité et prend les traits d'une zone d'urbanisation prioritaire tout en offrant un cadrage normatif sensiblement plus précis, ce qui renforce la sécurité juridique en la matière. Dans ce contexte, la commission fait encore remarquer qu'il est opportun dès lors de supprimer les zones d'urbanisation prioritaire telles que prévues par l'article 28 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État développe sur plusieurs pages (page 13 *in fine*, page 14, page 15 et début de la page 16) pour quelles raisons il estime que la consultation des propriétaires et la personnalisation des délais est difficile à mettre en œuvre en pratique. Étant donné que l'amendement 1 supprime l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui était la base légale habilitante du concept de mise en œuvre, la commission n'entend pas revenir sur les remarques formulées par le Conseil d'État à cet endroit alors qu'elles sont devenues sans objet.

Au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État note que la notion « partie de fonds » n'est pas définie. Par conséquent, il s'interroge sur le fonctionnement du dispositif des servitudes avec une telle « partie de fonds ».

Sachant que, selon le Conseil d'État, une servitude devrait en principe couvrir un fonds bien déterminé et sur toute son étendue, la disposition sous revue permettra, selon lui, « d'extraire » *ex post* une « partie de fonds » d'une servitude préalablement imposée pour soustraire cette « partie » d'une sanction de reclassement. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier la disposition sous revue.

Au vu de ce qui précède et afin de lever l'opposition formelle, la commission propose d'amender la disposition visée en remplaçant le paragraphe 3 du projet de loi par un nouveau paragraphe 4, tout en supprimant la notion de « partie de fonds » et ce pour des raisons de sécurité juridique.

Le Conseil d'État relève encore au paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi que les termes « Lorsque le fonds ne doit pas être couvert » se réfèrent à une interdiction et non pas à une faculté.

Or, comme le note le Conseil d'État, les servitudes visées en l'espèce sont essentiellement de nature facultative, de sorte que l'utilisation des termes précités est, selon lui, erronée dans le cas de figure visé et a ainsi pour effet de créer une incohérence.

Par conséquent, il demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de lever cette incohérence qui est source d'insécurité juridique en adaptant la disposition sous revue à cet égard.

La commission propose de suivre les recommandations du Conseil d'État et de modifier l'article 9<sup>ter</sup> en ce sens.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'État qui dispose que le reclassement des fonds constructibles en leur zone initiale est susceptible d'aggraver la pénurie de logements, la commission donne à considérer ce qui suit.

La commission estime que le Conseil d'État se focalise trop nettement sur les conséquences qui se produisent lors des éventuels reclassements qui sont susceptibles de se produire en cas de non-développement des fonds par les propriétaires concernés.

Selon elle, le Conseil d'État omet de mettre en balance, d'une part, les conséquences résultant d'un reclassement avec, d'autre part, les effets vertueux qu'il est susceptible de générer en matière de pénurie de logements.

La commission estime, contrairement au Conseil d'État, que l'effet dissuasif que crée un tel mécanisme de reclassement sur les propriétaires de fonds est en mesure d'accélérer la viabilisation de fonds ainsi que la construction de logements.

Par conséquent, la commission estime que les effets vertueux induits par l'effet dissuasif sont en mesure de générer un nombre de logements sensiblement plus élevé que lorsque le développement des fonds est laissé au bon vouloir du propriétaire concerné et ceci malgré le fait que certains fonds se verront probablement reclassés.

Pour les raisons exprimées ci-dessus, il est proposé de ne pas suivre les recommandations du Conseil d'État.

La commission se permet de rappeler encore dans ce contexte qu'elle a adapté le projet de loi dans le sens où il n'est dorénavant plus question de sanctions à proprement parler pour les propriétaires de fonds, mais que c'est la logique intrinsèque du reclassement en fonds constructibles qui a été revue alors que dorénavant ce reclassement ne produit ses effets que pour une durée limitée dans le temps, contrairement à la situation actuelle où les fonds se voient classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation et ce pour une durée, en principe, indéterminée.

Enfin, la commission se permet d'affirmer que la révision du mécanisme de classement limité temporellement pour les fonds dédiés prioritairement à l'habitation est en adéquation avec le principe de proportionnalité, alors qu'il est susceptible de générer davantage de logements qu'il n'en empêche.

De surcroît, la commission donne à considérer que lorsqu'une commune désigne des zones dédiées prioritairement à l'habitation, elle court, avec le système actuel, le risque que les prédicts fonds ne se voient pas développés, ce qui incite généralement les communes à désigner davantage de nouvelles zones destinées à être urbanisées et mène à terme à un accroissement du potentiel constructible qui n'est pas en adéquation avec la stratégie de développement retenue par l'étude préparatoire et avec les dispositions prévues à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, à l'heure actuelle, le Grand-Duché de Luxembourg compte selon une étude<sup>3</sup> menée par l'Observatoire de l'Habitat en collaboration avec le L.I.S.E.R<sup>4</sup> une réserve foncière disponible à l'habitat de 3 750 hectares sur lesquels pourraient être accueillis quelque 300 000 habitants, alors qu'il y a lieu de noter que l'étude n'a été effectuée que sur 89 communes.

Des réserves foncières d'une telle envergure se sont accumulées au fil du temps et ce justement à cause de l'absence d'un mécanisme contraignant en matière de développement urbanistique des prédicts fonds. Dès lors, la fixation de créneaux temporaires s'avère de plus en plus indispensable lors de la désignation de nouvelles zones destinées prioritairement à l'habitation.

Le Conseil d'État se demande encore si la sanction du reclassement ne relève pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>3</sup> Etude Raum "Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020-2021"

<sup>4</sup> Luxembourg Institute of Socio-Economic Research

Il rappelle à cet égard que la notion d'« accusation en matière pénale » est appréciée de façon autonome, c'est-à-dire indépendamment de la qualification formellement adoptée par le droit interne.

Il rappelle encore que trois critères alternatifs sont mobilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal d'une sanction. Selon lui, il convient de s'intéresser à la qualification juridique de la sanction en droit interne, à sa nature et sa sévérité.

Le Conseil d'État relève, quant à la nature de la sanction, que celle-ci n'appartient certes pas au « noyau dur du droit pénal » au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, il constate le but dissuasif de la sanction prévue et estime également que les auteurs du projet l'ont reconnu. Selon la Haute Corporation, la sanction se traduit par une certaine sévérité, d'autant plus que le reclassement est combiné à une interdiction de modification du classement pendant une durée minimale de six ans en vertu de l'article 9octies, paragraphe 2.

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir si l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 a vocation à s'appliquer en l'espèce si, par exemple, un propriétaire ne satisfait pas aux obligations lui imposées par les servitudes prévues par l'article 9bis. À cet égard, il est rappelé le commentaire de l'article visé dans lequel les auteurs du projet de loi ont souligné que « [ce] comportement positif obligatoire devra être lu de manière restrictive alors que les textes légaux qui règlent la police urbaine doivent être interprétés limitativement sachant que toute violation d'une disposition contenue dans un plan d'aménagement est susceptible d'être sanctionnée pénalement. ».

Le Conseil d'État donne encore à considérer qu'indépendamment de la question de savoir si l'article 107 précité est suffisamment précis et circonscrit pour suffire aux exigences du principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État donne à considérer que dans cette lecture l'application de la disposition en question au cas de figure des manquements aux obligations prescrites par les servitudes, et partant l'application de sanctions administratives et pénales aux mêmes faits, et au regard des mêmes finalités, se heurte au principe du *non bis in idem*.

Au vu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, la commission donne à considérer que, dorénavant, les « sanctions » en cas de non-exécution des charges découlant des servitudes ne sont plus déclenchées par l'inaction du propriétaire concerné, mais uniquement au terme de l'expiration du délai prévu par ladite servitude. Le propriétaire ne peut dès lors plus, par son inaction, contrevenir aux dispositions contenues dans les servitudes et par conséquent tomber sous le champ d'application de l'article 107 en question.

Finalement, la commission entend encore préciser par le paragraphe 4 nouveau, alinéa 2, que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

Pour refléter les propositions expliquées ci-avant, et pour une meilleure lisibilité de l'amendement, l'article 9ter est remplacé.

#### Article 9quater nouveau

En ce qui concerne l'article 9quater, le Conseil d'État réitère les observations qu'il avait déjà formulées à l'endroit de l'article 9ter qui s'appliquent *mutatis mutandis* au présent article en ce qui concerne les dispositions qui sont similaires.

Les auteurs renvoient, à cet égard, aux commentaires qu'ils ont formulés à l'endroit de l'article 9ter.

Pour répondre aux diverses observations du Conseil d'État, l'article 9quater nouveau est remplacé. Il précise désormais notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, quelles conséquences une entamation significative des travaux de gros-œuvre exerce sur le plan d'aménagement général. En effet, le projet de loi initial ne le renseignait pas.

La commission propose également que les servitudes déterminant un créneau temporaire de construction de logements puissent être désignées de manière facultative sous réserve du respect des critères légaux et ce à l'instar de ce que prévoit déjà l'article 9ter.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État s'est aussi opposé formellement, à l'égard de l'article 9quater du projet de loi, à la sanction en cas de non-respect de la servitude de construction de logements, lorsque les travaux imposés par la servitude n'ont pas été entamés « de manière significative » dans le délai fixé.

À cet égard, l'article 9<sup>quater</sup> prévoyait que « le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé » et que, suite au reclassement en question, « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées ».

Le Conseil d'État souligne le manque de précision de la notion de « constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » et fait remarquer que cette notion ne fait ni l'objet d'une définition dans le projet de loi ni dans un autre texte de loi. En raison de l'insécurité juridique que cela peut engendrer, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

De plus, il s'interroge sur la conformité du dispositif au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ingérence prévue par le dispositif sous rubrique risque d'être disproportionnée, en ce qu'elle ne ménage pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En effet, considérant que le projet de loi prend soin de préciser que les constructions visées par l'article 9<sup>quater</sup> « sont déclarées d'utilité publique », ceci laisse pré-supposer que l'atteinte au droit de propriété est, au moins dans ce cas de figure, équivalente à celle résultant d'une expropriation.

Dans ce contexte, le Conseil d'État cite un arrêt du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle qui a statué « qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation [au sens de l'article 16 de la Constitution] » et [q]ue les propriétaires touchés peuvent [...] le cas échéant faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation dépendant, notamment, de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain ». Dans le même arrêt, la Cour a considéré qu'« en posant en principe que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité et qu'en prévoyant des exceptions à ce principe qui ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude »<sup>5</sup>.

En dernier lieu, le Conseil d'État se demande si le reclassement envisagé au profit de certaines constructions est adéquat et proportionné à l'objectif poursuivi qui est celui d'augmenter l'offre de logements, et non pas de créer des logements dédiés spécifiquement à certaines missions dites d'intérêt général. Le Conseil d'État estime que les auteurs ne fournissent pas d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, de sorte qu'il se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État ayant trait au respect du principe de proportionnalité tel que défini par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'adéquation du mécanisme prévu à l'article 9<sup>quater</sup> avec ledit principe qui consiste à restreindre deux des attributs essentiels du droit de propriété à savoir l'*usus* et l'*abusus*. En effet, les auteurs du projet de loi avaient prévu qu'en cas de non-respect des contraintes découlant du créneau temporaire de construction de logements, uniquement des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement pouvaient y être autorisées.

Quant aux constructions déclarées d'utilité publique, la commission est d'avis qu'une telle restriction du droit de propriété aurait effectivement eu comme conséquence que les logements pouvant y être réalisés ne sauraient plus intégrer le libre marché en termes de location et de revente de biens immobiliers et ce pour une durée indéterminée. De surcroît, une telle restriction aurait aussi eu pour conséquence que les propriétaires concernés ne se verraient guère incités à construire des logements répondant à une mission d'intérêt général.

Dès lors, en vue de conformer davantage le fonctionnement du créneau temporaire de construction de logements avec le prédit principe de proportionnalité, la commission propose qu'à défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir, le fonds concerné soit couvert d'une zone d'aménagement différé tel que prévu par l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Une telle solution a pour avantage que les préceptes de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004 se voient garantis alors que les fonds concernés ne se voient pas attribuer un nouveau mode d'utilisation du sol pouvant, le cas échéant, contrevenir aux points suivants :

<sup>5</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n°101/13 du 4 octobre 2013 (Mém. A – n°182 du 14 octobre 2013)

- « (a) l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux d'un développement durable, (b) le développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire. ».

La valeur des fonds concernés ne se voit donc pas diminuée de manière substantielle, alors que les fonds ne perdent pas *per se* leur affectation, mais voient leur constructibilité différée dans le temps.

La commission estime qu'un tel mécanisme est suffisamment incitatif en ce qui concerne la réalisation de logements endéans le délai fixé par le créneau temporaire de constructions de logements.

Finalement, la commission tient encore à préciser l'article sous rubrique en prévoyant au nouveau paragraphe 4 que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

#### Article 9quinquies nouveau

L'article 9quinquies vise à régler la procédure d'information et de constat du début des travaux de viabilisation de fonds et de construction de logements ainsi que « l'adaptation » y liée du plan d'aménagement général.

Le commentaire de l'amendement gouvernemental afférent avait précisé que ladite procédure a été créée en vue d'éviter des reclassements « de plein droit » sans qu'il n'y ait de possibilité pour l'administré de faire part de sa position par rapport au constat de non-entamation dressé par le bourgmestre.

Or, le Conseil d'État a du mal à comprendre les explications des auteurs en quoi et comment un reclassement pourrait avoir lieu « de plein droit ».

À cet égard, la commission rappelle que l'intention des auteurs du projet de loi était d'introduire un mécanisme de réclamation au bénéfice de l'administré, ce qui lui permettait de faire valoir ses observations à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre et ce afin d'éviter des reclassements « secs » sans qu'aucun aplanissement des différends ait lieu. Toutefois, tout en comprenant les interrogations du Conseil d'État, la commission supprime la notion « de plein droit ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoyait que le bénéficiaire d'une autorisation de construire informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception et a soulevé pour le Conseil d'État un nombre d'interrogations en raison desquelles il s'y est opposé formellement pour être source d'insécurité juridique.

Selon le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, seul le titulaire d'une autorisation de construire devait informer le bourgmestre des travaux de viabilisation ou de construction, le propriétaire d'un fonds qui n'a pas obtenu d'autorisation de construire, étant exclu, n'a pas de « possibilité de faire part de sa position ». Le projet de loi ne précisait donc pas si et selon quelle procédure un constat de non-exécution de l'obligation de viabiliser ou de construire imposée par la servitude concernée était dressé.

À ce titre, la commission rappelle que le propriétaire d'un fonds concerné par les prédites servitudes ne peut informer le bourgmestre du début des travaux que s'il s'est vu délivrer une autorisation de construire. Ainsi, si le propriétaire ne s'est pas vu délivrer une autorisation de construire, il ne pourra informer le bourgmestre que lorsqu'il est devenu bénéficiaire d'une autorisation de construire.

Le Conseil d'État fait encore remarquer que, les termes « sans délais » risquent de faire l'objet d'interprétations divergentes ouvrant ainsi la voie à une violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 10bis de la Constitution.

Pour refléter les différentes observations du Conseil d'État, le présent amendement remplace le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9quinquies.

Quant au libellé du paragraphe 2, le Conseil d'État estime que le terme « réalisation » de logements est à remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi, par celui de « construction » pour assurer la cohérence terminologique au sein du projet de loi.

Le Conseil d'État fait ensuite remarquer les termes « dans la mesure du possible » et « le cas échéant » sont, par ailleurs, imprécis et entraînent une insécurité juridique. Le Conseil d'État estime que si ces termes sont censés viser le cas de figure d'un propriétaire dont l'adresse actuelle serait inconnue, ce qui est le cas, il convient dès lors, selon lui, à l'instar notamment de l'article 9 du règle-



ment grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes de préciser que « l'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse ».

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature et les effets du constat effectué par le bourgmestre. Il se pose plus particulièrement la question s'il s'agit d'un acte préparatoire à un acte administratif de nature réglementaire dans le cadre d'une éventuelle modification du plan d'aménagement général ou d'un acte administratif individuel. Il s'oppose dès lors formellement pour insécurité juridique à l'article 9*quinquies* et demande de le modifier en conséquence.

En ce qui concerne la nature juridique du constat effectué par le bourgmestre, la commission estime qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un acte à caractère réglementaire et ce à l'instar du sort réservé aux observations et objections qui sont susceptibles d'être formulées lors de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement.

La commission s'aligne sur les observations du Conseil d'État et supprime le paragraphe 2.

Quant au paragraphe 5, le Conseil d'État fait encore remarquer que celui-ci se borne à prévoir que le bourgmestre doit transmettre, dans un délai d'un mois à compter de la décision ministérielle portant approbation ou refus d'approbation du constat, une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général au ministre de l'Intérieur et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le Conseil d'État note en outre qu'aucune précision n'est apportée quant à la procédure d'élaboration, d'approbation et à la prise d'effet du plan d'aménagement dit général « adapté ». Le Conseil d'État s'interroge encore sur ce que signifie le fait que le bourgmestre transmet au ministre « pour son information » une version « adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

Il souligne encore que le paragraphe 5 est en outre muet sur une approbation d'une telle modification par le conseil communal, ce qui est contraire au principe du parallélisme des formes.

En vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la commission estime que c'est le bourgmestre qui est compétent pour l'exécution des règlements communaux. S'agissant dès lors d'une simple mesure d'exécution, la commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une procédure de modification d'un plan d'aménagement général impliquant à la fois le conseil communal et le ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, il n'est pas utile de recourir à une telle procédure de modification du plan d'aménagement général alors qu'il n'y a pas lieu que l'autonomie communale s'exprime à cet égard par le biais de son conseil communal. En effet, plus de décision politique *per se* n'est requise à ce stade de la procédure. La commission souhaite cependant donner, pour des raisons de sécurité juridique, aux administrés toutes les garanties nécessaires si les juridictions administratives viendraient à requalifier la décision du bourgmestre en acte administratif individuel. Ainsi, il est utile de prévoir que les personnes concernées disposent d'une voie de réclamation auprès du bourgmestre avant que celui-ci ne prenne sa décision quant à l'achèvement des travaux.

Le Conseil d'État constate que la procédure de réclamation et de modification du plan d'aménagement général diverge à la fois de la procédure allégée prévue à l'article 18*bis* de la loi en projet et de la procédure normale de modification du plan d'aménagement général des articles 10 à 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans qu'il soit expressément précisé qu'elle s'y substitue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser les paragraphes 3 à 6.

Afin de répondre aux diverses observations et insécurités juridiques ainsi qu'aux incohérences terminologiques, les paragraphes précités de l'article 9*quinquies* sont modifiés en conséquence.

Finalement, le Conseil d'État s'est également opposé formellement au paragraphe 7 en raison des observations formulées à l'endroit du paragraphe 5, mais aussi en raison d'une référence faite à l'article 9*ter*, qui n'existe pas dans le dispositif. La commission partage l'avis du Conseil d'État et procède à l'adaptation de la référence en question. Dans le projet de loi initial, il convenait effectivement de se référer à l'article 9*ter*, paragraphe 3, alinéa 2 et non à l'article 9*ter*, point 4. Tenant compte du remplacement de l'article 9*ter* dans son entièreté, il convient désormais de se référer à l'article 9*ter*, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>.

Article 9*sexies* nouveau

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9*sexies* du projet de loi énumère les fonds exemptés d'une servitude de viabilisation de fonds.

Le Conseil d'État s'interroge en premier lieu au regard du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, sur la signification des termes « fonds » et « ensembles de fonds ». Plus particulièrement, il soulève la question de savoir quels critères distinguent les « fonds » des « ensembles de fonds ». Il se demande si cette distinction a trait aux propriétaires, à la localisation géographique des fonds pouvant ainsi former un ensemble géographique ou si elle s'opère par la qualification donnée aux fonds concernés par les propriétaires ou par les autorités communales.

Plus encore, relatif au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'État pose ensuite la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « les fonds dont la surface [...] est augmentée de moins de dix ares ». Il estime que ces termes manquent de précision alors que le projet de loi omet de préciser ce que signifie la « surface de base » qui se voit augmentée de moins de dix ares.

La commission propose, au vu des remarques formulées par le Conseil d'État à cet égard et de l'opposition formelle afférente, de supprimer le point 1<sup>o</sup> de l'article 9*sexies*, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Finalement, le Conseil d'État constate encore que le projet de loi prévoit à son article 9*sexies*, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, d'exempter les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'État ou à une société de développement à participation étatique ou communale en ce qui concerne le champ d'application des servitudes déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements.

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que le projet de loi ne comporte pas de dispositions en ce qui concerne de nouvelles mesures qui permettraient à ces acteurs publics d'accélérer la mobilisation des fonds dont ils disposent, considérant d'autant plus que le droit de préemption au profit des communes et du Fonds du logement a été introduit par la loi dite « Omnibus ».

Cette remarque vaut également pour le paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>.

La commission se permet de renvoyer au commentaire de l'amendement gouvernemental afférent qui a été soumis le 5 novembre 2020 qui a introduit l'article sous revue.

En effet, il en découle que les acteurs publics sont censés agir dans l'intérêt général. Une telle présomption emporte la conviction que lesdits acteurs agissent avec une célérité suffisante en vue de mener à bon terme les projets qu'ils ont initiés.

La commission propose dès lors de maintenir le point 4<sup>o</sup> dans sa teneur actuelle.

Finalement, et de surcroît, des changements terminologiques sont proposés qui précisent notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, et au paragraphe 2, point 1<sup>o</sup>, que la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » sera désormais qualifiée de « zone d'habitation ou zone mixte ». Il en est de même en ce qui concerne les termes « superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ». La commission propose de les remplacer par « zone d'aménagement différé ».

#### Article 9*septies* nouveau

L'article 9*septies* concerne les conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de construction de logements.

Afin de refléter certaines remarques du Conseil d'État, la commission propose de modifier l'intitulé de l'article 9*septies*. Ainsi, le terme « délais » est remplacé par les termes « créneaux temporaires » pour une meilleure sécurité juridique et le terme « réalisation » est remplacé par celui de « construction » afin de tenir compte des observations du Conseil d'État émises à l'endroit du paragraphe 3.

En raison d'un certain nombre d'imprécisions, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux paragraphes 1 à 3 de l'article 9*septies* pour insécurité juridique.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> appelle plusieurs observations du Conseil d'État.

Tout d'abord, il se demande par quel moyen et dans quel délai une commune concernée ou d'autres personnes intéressées sont informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement qui comporte donc une suspension des délais de servitudes inscrites « de plein droit » dans le plan d'aménagement général de la commune.

À cet égard, la commission tient à rappeler que l'article 45, alinéa 2, qui est introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 à travers l'article 7 du projet de loi (nouvel article 8), prévoit que « Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collègue des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. ». Par conséquent, la commission estime que la commune concernée ainsi que toutes les personnes intéressées sont à suffisance informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembre-

ment et qu'il ne convient pas de modifier la disposition sous revue. Pour des raisons de cohérence, et par analogie à l'intitulé de l'article sous rubrique, la commission propose toutefois de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup> et de remplacer le terme « délais » par les termes « créneaux temporaires » et le terme « réalisation » par celui de « construction ». Par ailleurs, les termes « de plein droit » sont supprimés.

Le Conseil d'État déplore ensuite le fait que le paragraphe 1<sup>er</sup> ne prévoit pas de procédure d'inscription de la suspension des délais dans le plan d'aménagement général qui est pourtant l'acte faisant foi vis-à-vis à des tiers.

La commission entend donner suite à cette remarque du Conseil d'État et propose de compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> par un alinéa 2 nouveau qui prévoit que le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre, à titre informatif, une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général renseignant que les délais de viabilisation et de construction de logements sont suspendus et ce malgré le fait que la production d'un tel document implique un effort administratif supplémentaire pour les autorités communales.

Le Conseil d'État note ensuite qu'en cas de remembrement, les délais continueront à courir, ceci nonobstant les changements potentiels suite à la signature d'un acte de remembrement, qui implique de nouvelles délimitations de fonds et donc de nouvelles autorisations.

À cet égard, la commission tient à préciser qu'une fois que la procédure du remembrement ministériel a été menée à bon terme, les propriétaires concernées se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remembrement ministériel. Ils sont dès lors tenus de respecter les exigences légales posées en matière de créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Ainsi, il n'existe pas de raison objective permettant de conférer aux propriétaires concernés par un remembrement ministériel des délais respectivement de viabilisation ou de construction de logements supplémentaires, alors que pendant la période de suspension les propriétaires concernés se voient de toute façon déjà accorder du temps supplémentaire qui leur permet d'accomplir les formalités administratives qui s'imposent, notamment en matière d'autorisations individuelles.

Ensuite, le Conseil d'État s'interroge de manière plus générale sur la question du sort des servitudes de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement. En effet, il estime que les servitudes de viabilisation et de construction de logements sont de nature réelle, alors qu'elles grèvent un fonds particulier, et se demande si de telles servitudes restent en place malgré les changements de délimitation de fonds effectués suite à un remembrement.

À ce titre, il a lieu de relever que les prédites servitudes sont des servitudes administratives qui grèvent une propriété et ce à l'instar d'une zone d'habitation ou mixte, telle que désignée par un plan d'aménagement général. Elles connaissent dès lors une délimitation géographique et ce nonobstant des rapports de propriété sous-jacents. Les prédites servitudes ne suivent dès lors pas, tel un droit d'usufruit sur un bien immobilier donné, la propriété remembrée. Il y a lieu de donner à considérer que le remembrement ministériel est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier qui ne saurait déroger au plan d'aménagement général, instrument de nature hiérarchique supérieure. Il en est de même des zones de base (zone d'habitation par exemple) désignées par le plan d'aménagement général. Ces zones restent en place et gardent leur assiette foncière et ce indépendamment de toute procédure de remembrement.

Le Conseil d'État estime finalement encore, à l'égard du paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'il est indispensable de prévoir la publication des décisions ministérielles relatives au remembrement ministériel sur un site internet dédié de sorte à ce que ces décisions soient plus facilement accessibles au public intéressé, et ce notamment à l'instar de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission donne à considérer que le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre, à titre informatif, une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général renseignant que les délais de viabilisation et de réalisation de logements sont suspendus. Une fois que le ministre est en possession d'une telle version adaptée du plan d'aménagement général, il publiera ces informations sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg afin de les rendre accessibles pour toutes les personnes intéressées.

Le paragraphe 2 de l'article sous rubrique concerne la suspension des délais des servitudes de viabilisation de fonds et de construction de logements « qui font l'objet d'une modification », et ce à partir du vote du conseil communal visant à « mettre sur orbite » le plan d'aménagement général conformé-

ment à la procédure normale d'adoption du plan d'aménagement général prévue à l'article 10 ou à partir du dépôt de projet de modification ponctuelle dans le cadre de la procédure allégée prévue par le nouvel article 18bis.

Le Conseil d'État observe que le paragraphe 2 ne traite pas d'une éventuelle suspension des délais dans le cadre spécifique d'une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général telles que visées à l'article 9quinquies, paragraphe 5.

La commission tient à ajouter qu'une telle suspension n'est guère utile, alors que la suspension des délais, en tant que telle, a pour objectif de prolonger les délais et ce peu avant leur expiration. La version adaptée ne sera confectionnée qu'une fois que les délais auront expirés.

Le Conseil d'État fait encore remarquer qu'il ne ressort pas du paragraphe 2 pour quelle raison la modification des délais serait à effectuer ni *a fortiori* quel serait le bien-fondé de la suspension du délai en attendant l'approbation d'une éventuelle modification.

À cet égard, il a lieu de soulever qu'une telle suspension est utile dans le cas de figure où une modification du plan d'aménagement général vise notamment à rallonger les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements. En effet, opérer le contraire aurait pour conséquence que certains créneaux, objets de la procédure de modification du plan d'aménagement général, viendraient à expirer à l'occasion de cette même procédure, ce qui reviendrait à ce que ladite procédure deviendrait ainsi sans objet.

Lorsqu'une modification du plan d'aménagement général, qui a pour objet de proroger des créneaux temporaires de viabilisation ou de construction de logements, est approuvée, le nouveau créneau vient se substituer à l'ancien créneau suspendu. Partant, il n'est guère nécessaire d'encadrer l'arrivée à terme de la suspension, alors que le seul fait que la modification du plan d'aménagement général est adoptée rend un tel exercice superfétatoire.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État soulève encore son incompréhension au regard de comment un délai pourrait légitimement être rallongé si la modification est *in fine* rejetée.

La commission souhaite expliquer que, dans ce cas de figure, le délai en question n'est pas véritablement prolongé, mais il se voit plutôt suspendu pendant la procédure de modification du plan d'aménagement général et ce pour des raisons de sécurité juridique. Malgré une telle suspension, les propriétaires concernés se voient toujours contraints de respecter le ou les délais qui les concernent.

Ainsi, la commission propose de maintenir la disposition sous revue, quant au fond, dans sa teneur actuelle. Le paragraphe 2 est toutefois remplacé en raison des adaptations textuelles relatives à la terminologie afin de le rendre cohérent avec les modifications précédentes (cf. intitulé, paragraphe 1<sup>er</sup>).

Le paragraphe 3 de l'article 9septies précise qu'en cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de construction de logements « non-imputable au propriétaire », les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent faire l'objet d'une modification ponctuelle.

Le Conseil d'État comprend que la modification du délai visée par le paragraphe précité n'est possible que dans le cadre d'une procédure de modification telle que prévue à l'article 10 ou à l'article 18bis. Il note que la procédure spécifique de la « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général mise en place à l'article 9quinquies nouveau n'est pas mentionnée. Aux yeux de la Haute Corporation, l'interaction entre les différentes possibilités de modification des délais et de procédures de modification du plan d'aménagement général reste floue.

La commission estime que la procédure spécifique mise en place à l'article 9quinquies a uniquement vocation à s'appliquer une fois que les délais ont expiré. Dans ce cas de figure, le plan d'aménagement général est modifié. Le bourgmestre notifie la modification au ministre, aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux bénéficiaires de l'autorisation de construire.

Le Conseil d'État estime ensuite que la notion de « dépassement du délai [...] non-imputable[s] au propriétaire » manque de précision et risque de couvrir de nombreuses hypothèses. Le Conseil d'État estime en outre que l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 omet de préciser de quelle manière les délais peuvent être modifiés et si les délais maxima restent applicables en cas de modification.

Le Conseil d'État s'interroge encore si la « prorogation » visée à l'alinéa 2 du paragraphe 3 est identique à la « modification » prévue par l'alinéa 1<sup>er</sup> du même paragraphe ou s'il s'agit de deux possibilités distinctes de modification des délais, ceci d'autant plus que la « prorogation » ne concerne quant à elle que les créneaux de « viabilisation » et non de construction de logements.

Enfin, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la deuxième phrase de l'alinéa 2.

En vue de tenir compte de ces remarques du Conseil d'État et des oppositions formelles émises, la commission propose de remplacer le paragraphe 3 de l'article 9septies. D'une part, les critères de prolongation des créneaux de viabilisation et de construction de logements se voient supprimés et, d'autre part, une possibilité de prolongation unique à hauteur de deux années est instituée en vue de permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique.

#### Article 9octies nouveau

D'emblée, la commission tient à préciser qu'elle remplace, pour des raisons de cohérence terminologique, le terme « délais » par ceux de « créneaux temporaires ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> concerne le reclassement qui s'opère conformément aux articles 9ter et 9quater nouveaux. Or, les articles précités n'indiquent pas le moment précis auquel est opéré le reclassement en question, comme le soulève à juste titre le Conseil d'État. De ce fait, il s'y oppose formellement, considérant que la disposition sous rubrique et les articles visés manquent de précision et portent ainsi atteinte au principe de sécurité juridique.

La commission partage cette analyse du Conseil d'État. En vue d'y remédier, elle propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9octies.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la commission propose de l'adapter au vu des changements opérés à l'endroit des articles 9ter et 9quater.

Le paragraphe 3 prévoit un gel d'une durée minimale de six ans du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement.

À ce titre, le Conseil d'État réitère, conformément aux considérations générales et aux observations formulées à l'endroit des articles 9ter et 9quater, ses considérations relatives à l'adéquation et à la proportionnalité des sanctions prévues au regard du but recherché de mobilisation de fonds en matière de logements.

La commission renvoie à cet égard aux remarques qu'elle a formulées à l'endroit des articles 9ter et 9quater.

Finalement, le Conseil d'État note que le SYVICOL s'est opposé à l'article 9octies en estimant qu'il allait à l'encontre du principe de mutabilité des plans d'aménagement général. Le SYVICOL a insisté sur le fait que le conseil communal était seul compétent pour décider de l'opportunité de procéder à une modification du plan d'aménagement général et cela à n'importe quel moment.

À cet égard, la commission donne à considérer que le principe de mutabilité des plans d'aménagement général est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à ce que, par le biais de la modification de la loi, ce principe soit ponctuellement remis en cause.

Au vu des changements opérés à l'endroit des articles 9ter et 9quater, le paragraphe 3 est également adapté et complété par les termes « le statut de zone d'aménagement différé ».

#### Article 9nonies nouveau

Le Conseil d'État estime, en substance, que cette disposition manque de précision en ce qui concerne la date à laquelle l'interdiction des travaux prendrait fin en cas de « refus d'approbation du constat du bourgmestre ». Il se demande s'il s'agit dans ce cas de la date du constat du bourgmestre (refus), de la décision ministérielle portant approbation ou refus du constat dressé par le bourgmestre ou de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général « remanié ».

Au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 9nonies nouveau la commission propose, pour des raisons de simplification administrative, de supprimer cet article, alors que son application en pratique risque d'être excessivement complexe.

Suite à la suppression de l'article 9nonies, il convient également d'adapter la phrase introductive de l'article 3 (nouvel article 2) du projet de loi.

#### Amendement 4

Un article 3 nouveau est ajouté avec la teneur suivante :

« **Art. 3.** À l'article 11 de la même loi, l'alinéa 2 est complété par les termes « dans les quatre mois de la réception du dossier complet ». ».

### *Commentaire*

L'article 11, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 avait été modifié par voie d'amendements parlementaires<sup>6</sup> au projet de loi n°7065, devenue la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; le délai de quatre mois dont disposait la commission d'aménagement avait dès lors été supprimé. Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence juridique, le présent amendement réintroduit le délai précité.

### *Amendement 5*

L'article 4 du projet de loi est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « alinéa 2 » sont remplacés par les termes « alinéas 3 et 4 ».
- 2° Au paragraphe 2, l'alinéa 5 est supprimé.
- 3° Au paragraphe 5, alinéa 2, les termes « peut approuver » sont remplacés par le terme « adopte ».
- 4° Au paragraphe 6, alinéas 2 et 3, les termes « au paragraphe 6 » sont remplacés par les termes « à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

### *Commentaire*

Le Conseil d'État estime que cet article ne saurait contribuer à une simplification administrative significative et ce pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 2 du projet de loi ainsi qu'à l'endroit des considérations générales.

En vue de générer davantage de simplification administrative, la commission propose de supprimer la réunion d'information avec la population. En effet, au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du plan d'aménagement général, on peut raisonnablement estimer qu'une telle réunion est superfétatoire en l'occurrence.

Le présent amendement procède encore à l'endroit des paragraphes 1<sup>er</sup> et 6 à des adaptations mineures concernant les références faites dans le dispositif qui n'étaient pas correctes.

### *Amendement 6*

L'article 5 du projet de loi est remplacé comme suit :

« Art. 5. À l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution » sont remplacés par les termes « un projet d'exécution est élaboré pour l'ensemble ou une partie des fonds concernés ». ».

### *Amendement 7*

Un article 6 nouveau est ajouté avec la teneur suivante :

« Art. 6. À l'article 36 de la même loi, le terme « l'initiateur » est remplacé par le terme « l'exécutant ». ».

### *Commentaire des amendements 6 et 7*

Les amendements 6 et 7 entendent répondre aux observations du Conseil d'État émises à l'égard de l'article 51 de la loi précitée du 19 juillet 2004 introduit par l'article 7 du projet de loi (nouvel article 8) qui traite des frais d'exécution du remembrement ministériel.

En effet, le Conseil d'État rappelle que par rapport à l'article 86 actuel, l'article 51, alinéa 1<sup>er</sup>, inclut dans la masse des frais ceux « relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 » de la loi précitée du 19 juillet 2004. Conformément aux articles 35 et 36 précités, l'élaboration respectivement du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombe à l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier » auquel ce projet et cette convention se rapportent. Il s'interroge donc si celui qui demande le remembrement ministériel est dans tous les cas l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Dans le cas contraire, il y a lieu de prévoir un régime dérogatoire aux articles 35 et 36, mettant l'obligation d'élaborer le projet d'exécution et de conclure la convention de mise en œuvre à charge du demandeur du remembrement ministériel.

<sup>6</sup> Adoptés au cours de la réunion du 20 novembre 2017 de la Commission du Développement durable

À cet égard, il y a lieu de relever que les articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoient effectivement qu'il revient toujours à l'initiateur d'un PAP d'élaborer le projet d'exécution ainsi que la convention d'exécution. Toutefois, cela n'est effectivement pas toujours le cas, notamment lorsque l'initiateur d'un plan d'aménagement se retire une fois que le PAP est adopté.

Par conséquent, la commission propose de ne pas opter pour un régime dérogatoire en la matière, tel que suggéré par le Conseil d'État, mais d'amender les articles 35 et 36 dans le sens où, dorénavant, ce ne sera plus à « l'initiateur du projet » d'élaborer lesdits documents, mais bien à l'exécutant du projet.

#### *Amendement 8*

L'article 6, devenant le nouvel article 7, est modifié comme suit :

« **Art. 6.7.** À l'article 37 de la même loi, l'alinéa 5 est complété par la phrase suivante :

« L'entrée en vigueur du plan d'aménagement général ~~modifiée suite au déclassement prévu par l'article 9ter et 9quater~~ adapté conformément à l'article 9quinquies entraîne également la préemption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds respectivement terrains en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes. ». ».

#### *Commentaire*

Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, aux observations et aux oppositions formelles formulées à l'endroit de l'article 9ter tel qu'introduit à travers l'article 3 du projet de loi (nouvel article 2).

Il relève, en ce qui concerne le reclassement d'un fonds en zone où « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent être autorisées », que le mot « déclassement » n'est utilisé ni à l'article 9quater ni dans une autre disposition du projet de loi. Le Conseil d'État émet par conséquent une opposition formelle qui est source d'insécurité juridique.

Au vu des modifications qui ont été opérées à l'endroit des articles 9ter et 9quater, la commission propose en l'occurrence de remplacer le terme « déclassement » par celui de « adapté » et d'effectuer un renvoi à l'article 9quinquies.

#### *Amendement 9*

L'article 7, devenant le nouvel article 8, est modifié comme suit :

1° L'article 42 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

- a) à l'alinéa 1<sup>er</sup>, sont insérés entre les termes « ils sont réorganisés » et « après la cession » les termes « , le cas échéant, » ;
- b) à l'alinéa 2, la dernière phrase est supprimée ;
- c) à l'alinéa 3, sont insérés entre les termes « des fonds » et « peut être » les termes « réservés à la voirie et aux équipements publics ».

2° L'article 43 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

- a) l'alinéa 2 est modifié comme suit
  1. au point 2°, les termes « dressé par un géomètre officiel » sont supprimés ;
  2. au point 6°, les termes « le cas échéant, » sont supprimés ;
  3. au point 8°, le signe de ponctuation « . » est remplacé par « ; » ;
  4. à la suite du point 8°, est ajouté un point 9° nouveau libellé comme suit :
 

« 9° une attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou avec le lotissement de terrains prévu à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3. » ;
- b) à l'alinéa 3, les termes « l'élaboration du projet de remembrement ou » sont remplacés par ceux de « la signature de l'acte de remembrement en cas de remembrement par voie d'accord et en cas de remembrement ministériel, le jour » et les termes « et en » sont remplacés par ceux de « ainsi qu'en » ;
- c) L'alinéa 4 est complété par les termes « ou par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » ».

3° À l'article 44 de la loi précitée du 19 juillet 2004, l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit :

« Le ministre ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement soit de sa propre initiative, soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune, soit à la demande de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés. ».

4° L'article 45 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

a) à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « concernée » est remplacé par les termes « sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer » ;

b) l'alinéa 2 est complété par une dernière phrase : « Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. » ;

c) l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont notifiés par le collège des bourgmestre et échevins du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception. L'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse. » ;

d) à l'alinéa 4, sont insérés entre les termes « échevins » et « dans » les termes « sur le site internet de la commune et » et est ajoutée une dernière phrase libellée comme suit : « Cette publication fait mention du site internet où est publié le projet de remembrement. ».

5° L'article 46 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Les observations des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. ».

6° L'article 47 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

a) à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la dernière phrase est complétée par les termes « , qui revêt un caractère réglementaire » ;

b) à l'alinéa 2, sont insérés entre les termes « concernés » et « et » les termes « , aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit conformément à l'article 46 ».

7° L'article 48 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

a) le paragraphe 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

1. l'alinéa 2 est modifié comme suit :

a. sont insérés entre les termes « dressé » et « par » les termes « dans les trois mois de l'adoption ministérielle » et le terme « détermine » est remplacé par celui de « constate » ;

b. le point 6° est supprimé ;

c. au point 7°, devenant le point 6°, les termes « , le cas échéant » sont remplacés par ceux de « des constructions dont la destruction est indispensable pour l'exécution du remembrement » ;

2. à la suite de l'alinéa 2, est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« Il est institué au profit des demandeurs une hypothèque légale sur les fonds à remembrer appartenant aux propriétaires qui n'ont pas effectué de demande prévue à l'article 44, destinée à garantir la récupération des frais avancés ainsi que leur délai de recouvrement. » ;

3. à l'alinéa 3, devenant l'alinéa 4, les termes « des hypothèques » sont remplacés par ceux de « de cette hypothèque légale » et la fin de phrase « , destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement » est supprimée ;

b) au paragraphe 2, le terme « l'approbation » est remplacé par celui de « l'adoption » et les termes « seront dressés à l'initiative du bourgmestre » sont remplacés par ceux de « prévues au présent article, seront dressés par le notaire visé au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

8° L'article 50 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est modifié comme suit :

a) à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits » sont remplacés par ceux de « , toute construction ou



réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet de remembrement sont interdits, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, et ce » ;

- b) à l'alinéa 2, sont insérés entre les termes « du » et « projet » les termes « plan ou du ».
- 9° À l'article 51 de la loi précitée du 19 juillet 2004, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, sont insérés entre les termes « avancés » et « par la commune » les termes « soit par l'État, si le ministre a ordonné l'élaboration d'un projet de remembrement à sa propre initiative, soit ».
- 10° À l'article 53 de la loi précitée du 19 juillet 2004, alinéa 2, les termes « projets ci-dessus » sont remplacés par les termes « plans et projets d'aménagement ».
- 11° À la suite de l'article 60 de la loi précitée du 19 juillet 2004, la section 2 est supprimée.
- 12° L'article 61 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est supprimé.
- 13° L'article 62 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est supprimé.

### *Commentaire*

#### Article 42

L'article 42 concerne l'objet et l'organisation du remembrement urbain.

De prime abord, la commission propose de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup>, en y insérant les termes « , le cas échéant, » afin de clarifier que la cession des infrastructures de viabilisation ne doit pas, en tout état de cause, être effectuée avant le remembrement. En effet, lors d'un remembrement ministériel, il s'avèrera en pratique que les propriétaires récalcitrants ne viabiliseront et ne céderont les infrastructures de viabilisation que dans un deuxième temps.

Le Conseil d'État note que la définition de l'objet et de l'organisation du remembrement urbain vise désormais également les lotissements de terrains, en sus des PAP. Il en découle qu'il n'est pas très clair quelle serait la « destination » impartie à un fonds dans le cadre d'un lotissement de terrains ou encore « comment un fonds ne pourrait pas recevoir « de par sa délimitation ou sa configuration » la destination qui est prévue en vertu du lotissement de ce terrain ».

La commission donne à considérer que dans le contexte d'un lotissement de terrains, tel que prévu par l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004, les terrains à bâtir sont définis de telle manière à ce qu'ils concordent avec les dispositions du plan d'aménagement particulier « quartier existant » qui couvre lesdits terrains.

Ainsi, il se peut qu'à l'occasion de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », le parcellaire ne corresponde pas aux lots, tels qu'issus du lotissement, ce qui implique que les lots en question ne peuvent accueillir la destination qui leur est impartie. Un lotissement de terrains en vue de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » se rapproche dès lors fortement de la désignation des lots constructibles effectués à l'occasion d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Au vu de ce qui précède, la commission estime que la disposition sous rubrique est cohérente et qu'elle ne nécessite pas d'être amendée.

Par ailleurs, le Conseil d'État souligne que le critère des « disponibilités foncières » est des plus vagues. Il se demande quelle autorité sera amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières et sur quelle base cette décision sera prise. Il se demande également comment sera effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières », c'est-à-dire lorsque les disponibilités foncières seront épuisées. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que le nouveau critère de « disponibilités foncières » manque de précision et est contraire aux exigences de la sécurité juridique, et s'y oppose formellement.

La commission indique dans ce contexte que l'idée initiale des auteurs du projet de loi consistait à rappeler par l'utilisation de la notion « disponibilités foncières » la pratique actuellement employée à l'occasion d'une opération de remembrement. En effet, en pratique, lors de la répartition des nouveaux lots, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce afin de répartir les lots des propriétaires récalcitrants tout en respectant le plus possible leur situation initiale. Or, pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 42.

Les auteurs du projet de loi entendent tout de même souligner qu'à l'occasion de chaque remembrement, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce en vue d'une meilleure praticabilité du remembrement. Si les propriétaires concernés estiment que tel n'est pas le cas, ils ont toujours la

possibilité d'émettre des observations à cet égard lors de l'enquête publique ou d'attaquer la décision portant remembrement devant les juridictions administratives.

Le Conseil d'État note encore que, selon l'article 64 de la loi actuellement en vigueur, « les nouveaux lots sont répartis dans la mesure du possible sans changement de situation ». Il fait remarquer ensuite qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 42, « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible [et] en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale ». Il note ensuite que ce n'est donc désormais plus la situation des propriétés apportées par un propriétaire donné qui sert de critère principal pour déterminer l'emplacement des lots qu'il se verra attribuer, mais bien celui « de la disponibilité foncière ».

Ainsi, le nouveau dispositif permettrait d'attribuer, notamment aux propriétaires « récalcitrants », des nouveaux lots situés éventuellement à la périphérie de l'aire à remembrer, et non pas dans la même situation que leurs apports.

Selon le Conseil d'État, le propriétaire risque dès lors de se voir attribuer un terrain dans une situation moins privilégiée, en raison de son attitude récalcitrante face à la réalisation du PAP. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se pose la question si la mesure sous rubrique n'est pas à considérer comme une sanction déguisée de l'attitude peu coopérative du propriétaire dit « récalcitrant », ce qui risquerait de porter atteinte au principe de la proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

Finalement, le Conseil d'État rappelle encore dans son avis que l'objectif du remembrement consiste à « remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains » alors que les auteurs du projet de loi sous rubrique semblent, selon lui, dorénavant vouloir utiliser le remembrement dans le but d'accélérer la construction de logements à travers la sanction des propriétaires récalcitrants.

Dans ce contexte, la commission tient à rappeler que le but d'une opération de remembrement n'est pas d'attribuer des terrains à bâtir dans une situation moins privilégiée. Le but d'une telle opération consiste à répartir les terrains de telle manière à ce que les propriétaires « récalcitrants » se voient attribuer des lots constructibles qui seront construits dans une phase ultérieure de l'exécution du plan d'aménagement particulier. Ce principe permet ainsi de d'ores et déjà entamer l'exécution d'un plan d'aménagement particulier.

La commission donne encore à considérer que s'il s'avèrerait qu'un propriétaire se verrait attribuer des terrains à bâtir dans une situation pouvant objectivement être qualifiée de moins privilégiée, il en sera tenu compte lors de l'opération de remembrement. Cette prise en compte est déjà pratiquée à l'heure actuelle dans les opérations de remembrement. Au vu de ce qui précède, la commission estime qu'il n'y a pas lieu de qualifier une telle distribution de terrains à bâtir de « sanction déguisée ».

Le Conseil d'État se demande encore, en ce qui concerne la cession de fonds différée dans le temps, à quel moment sera établi l'acte notarié. Il demande encore ce qu'il en est en cas de refus par le propriétaire de céder les fonds et estime qu'une telle cession différée est source d'insécurité juridique.

À l'instar de l'article 5 du projet de loi qui prévoyait que le projet d'exécution pouvait être élaboré partiellement, il a été décidé de rendre possible une cession différée dans le temps. Ceci comporte comme avantage que les terrains accueillant les infrastructures de viabilisation peuvent d'ores et déjà être cédés au domaine public communal et ce même si l'intégralité des travaux d'infrastructure n'a pas encore été réalisée.

Il y a également lieu de faire remarquer qu'une telle cession présuppose l'accord du ou des propriétaires concernés. À défaut d'accord, la cession partielle ne saurait avoir lieu. Une telle mesure a dès lors comme conséquence que le plan d'aménagement particulier pourra être exécuté, au moins partiellement, avec davantage de célérité.

Au vu de ce qui précède, la commission propose d'amender à l'article 42, l'alinéa 3 en précisant que ce sont uniquement les fonds « réservés à la voirie et aux équipements publics » qui peuvent faire l'objet d'une cession différée dans le temps.

Le Conseil d'État constate finalement que la loi en projet ne distingue pas entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties à englober dans le périmètre d'un remembrement urbain.

Il fait ensuite remarquer que l'article 64 de la loi précitée du 19 juillet 2004 fait pourtant cette distinction quand il dispose en son alinéa 2 que « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation

pour cause d'utilité publique ». Le Conseil d'État note ensuite que cette précision n'est pas reprise dans le nouveau texte du projet de loi et estime qu'il convient, pour sa part, de maintenir cette position.

La commission donne à considérer que la loi en projet opère une distinction entre les propriétés bâties et non bâties. En effet, l'article 43, point 4°, dispose que le projet de remembrement doit comporter un état des constructions à démolir, le cas échéant.

De surcroît, la commission fait encore remarquer que l'exclusion systématique des fonds bâtis risque fortement de rendre l'opération de remembrement ministériel inopérante. En effet, il s'avère en pratique que des fonds d'une envergure considérable peuvent accueillir une construction qui présente une emprise restreinte comparée à l'envergure générale du fonds en question. De tels fonds doivent dès lors pouvoir être remembrés.

En effet, opérer le contraire reviendrait à ce qu'une seule construction, de faible envergure, empêcherait le remembrement en vue de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier ce qui est contraire à l'esprit même d'un remembrement forcé.

#### Article 43

L'article 43 traite des projets de remembrement et fixe les règles d'évaluation des propriétés concernées.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre pour quelle raison il est nécessaire de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains.

Selon lui, les auteurs du projet de loi opèrent une confusion entre le remembrement conventionnel et le remembrement amiable prévu par la loi précitée du 19 juillet 2004. Par conséquent, le Conseil d'État recommande d'exclure le remembrement à l'amiable de la procédure prévue pour le remembrement urbain, et par voie de conséquence, de limiter la procédure en question au seul remembrement ministériel.

La commission estime à cet égard qu'il est utile de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains. En effet, une telle uniformisation du contenu des projets de remembrement contribue à rendre leur exécution plus aisée en pratique.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 2 de l'article 43 énumère les pièces que doit comporter tout remembrement. Il fait ensuite remarquer que cette disposition ajoute à la liste des pièces prévues dans la loi actuellement en vigueur un nouveau point 2° libellé « un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel ».

Étant donné que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 43 dispose que les plans afférents au projet de remembrement « doivent être élaborés par un géomètre officiel », il n'est en effet pas nécessaire de reprendre cette précision à l'endroit de l'alinéa 2. Par conséquent, les termes « dressé par un géomètre officiel » sont supprimés à l'endroit de l'article 43, alinéa 2, point 2°.

Le Conseil d'État note ensuite qu'au point 6° de l'article 43, alinéa 2, les auteurs du projet de loi ont ajouté les termes « le cas échéant » en ce qui concerne la notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement. Il fait encore remarquer que l'exigence d'une notice portant sur le mode d'évaluation des parcelles après remembrement est déjà prévue par le texte actuellement en vigueur, qui ne comporte toutefois pas les termes nouvellement ajoutés. Le Conseil d'État se demande dans quel cas de figure une telle notice ne serait pas à joindre au projet de remembrement en question et insiste, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, à ce que la disposition soit précisée sur ce point, sinon que l'ajout critiqué soit omis.

La commission partage l'avis du Conseil d'État et propose de modifier le point 6° en conséquence en supprimant les termes « le cas échéant ».

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande dans son avis s'il ne conviendrait pas de prévoir, au titre des pièces à joindre au projet de remembrement, lorsqu'il s'agit d'un lotissement de terrains, l'attestation certifiant la conformité de la fixation de limites prévue à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission entend suivre cette recommandation du Conseil d'État et propose d'ajouter à l'article 43, alinéa 2, un nouveau point 9°. Par ailleurs, la commission propose également, par la même

occasion, de compléter ledit point 9° en prévoyant également qu'une attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » délivrée par le bourgmestre doit être jointe au projet de remembrement.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 3 a été adapté pour contenir la précision que l'évaluation des surfaces apportées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général », alors que l'évaluation des surfaces attribuées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». »

Il fait ensuite remarquer qu'au vu de l'article 41 qui étend la notion de remembrement urbain aux lotissements de terrains, il y a lieu de se demander quelle est la méthode d'évaluation des surfaces attribuées applicable en cas de remembrement de lotissements intervenant dans le cadre des PAP « quartier existant ».

La commission entend suivre cette recommandation du Conseil d'État et propose de modifier la disposition en complétant l'alinéa 4 de l'article 43 par les termes « ou par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » ».

Pour revenir à l'alinéa 3, le Conseil d'État remarque encore qu'il a connu une deuxième adaptation qui consiste dans l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à savoir celle « de l'élaboration du projet de remembrement », au motif que « dans le cadre de tout projet de remembrement effectué par la voie d'accord, aucun dépôt à la maison communale n'est prévu ».

Par cette disposition, les auteurs entendent, selon la Haute Corporation, imposer aux propriétaires disposés à remembrer leurs terrains d'un commun accord, les règles d'évaluation qui sont jusqu'ici exclusivement applicables au remembrement forcé.

Le Conseil d'État est d'avis que dans le cadre d'un remembrement par voie d'accord entre tous les propriétaires, il appartient aux propriétaires concernés de fixer librement les valeurs de leurs propriétés et donne encore à considérer que la libre fixation par les propriétaires des valeurs de leurs terrains est, en effet, le corollaire de la liberté contractuelle inscrite à l'article 1134 du Code civil. Il ne s'oppose toutefois pas formellement à la disposition sous rubrique.

Dans un but d'uniformisation et de simplification des différentes procédures ayant trait au remembrement urbain, la commission propose de maintenir l'alinéa 3, tout en procédant à des adaptations textuelles, alors qu'il présente le mérite d'offrir un cadrage aux propriétaires concernés à l'occasion d'un remembrement à l'amiable lors des négociations ayant trait à la valeur de leurs terrains. En outre, la commission donne encore à considérer que l'alinéa 4 de l'article 43 n'est pas *per se* incompatible avec le principe de la liberté contractuelle, alors qu'il laisse aux propriétaires une certaine marge lors de l'évaluation de leurs terrains.

La commission souligne encore que la non-considération du plan d'aménagement général et du plan d'aménagement particulier lors des négociations risque de mener à une situation où certains propriétaires se verraient lésés quant à la valeur de leurs propriétés.

Le Conseil d'État note ensuite, toujours en ce qui concerne l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à qui appartiendra la décision de choisir entre ces deux dates pour la détermination du prix applicable. Il se demande encore ce qu'il faut comprendre par « le jour de l'élaboration », notion qui est source d'insécurité juridique en ce qu'elle ne permet pas de déterminer, avec clarté et précision, une date à laquelle le prix applicable pourrait être fixé, l'élaboration d'un projet de remembrement étant susceptible de s'étaler sur une durée plus ou moins longue, et s'oppose formellement à la disposition sous rubrique.

Pour remédier à cette incertitude, la commission propose d'amender l'article 43, alinéa 3, en fixant tant pour le remembrement par voie d'accord que pour le remembrement ministériel une date fixe pour la détermination de la valeur des surfaces à apporter en vue de renforcer la sécurité juridique.

Par la même occasion il est répondu à la critique du Conseil d'État relative à l'emploi du terme « le jour de l'élaboration ».

#### Article 44

L'article 44 traite du remembrement forcé.

Le Conseil d'État note que la disposition sous-entend qu'il est évident que la décision ministérielle est subordonnée à la réunion des conditions requises pour procéder à un remembrement, ainsi que ces

conditions qui résultent implicitement des articles 42 et 43 de la loi en projet, à savoir que les terrains visés par l'opération ne peuvent, en raison de leur délimitation ou de leur configuration, recevoir la destination qui leur est impartie par le PAP ou par le lotissement de terrains.

Il se demande ensuite si le ministre est tenu d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement lorsqu'il en est requis, même quand ces conditions sont objectivement remplies. Il note que le texte ne permet pas de l'affirmer, puisqu'il dispose que le ministre « peut » ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement.

Selon le Conseil d'État, il apparaît toutefois, à la lecture de l'alinéa 2 de l'article 44, que la compétence du ministre est effectivement une compétence liée, l'obligeant à faire établir un projet de remembrement lorsqu'il en est requis par écrit. Il semble donc que l'article visé permet deux lectures antinomiques conduisant à une insécurité juridique, à laquelle le Conseil d'État s'oppose formellement.

Il soulève encore que la loi en projet enlève au ministre « le droit d'initiative en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement » et s'interroge sur les raisons ayant guidé les auteurs du projet de loi dans ce choix.

Ensuite, le Conseil d'État note que la loi en projet supprime encore l'exigence selon laquelle la demande de remembrement émanant des propriétaires doit, pour être recevable, réunir le cinquième au moins des propriétaires des fonds à remembrer. Il rappelle ensuite que dorénavant l'élaboration d'un projet de remembrement peut être ordonné à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds dont le remembrement est envisagé. Ainsi, un seul propriétaire, quelle que soit la superficie du terrain dont il est le propriétaire, peut dorénavant requérir l'élaboration d'un projet de remembrement forcé à l'égard d'autres propriétaires dont la superficie des terrains peut dépasser largement celle de sa propre propriété.

Le Conseil d'État donne à considérer à cet égard que l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » appartient aux propriétaires, à condition que le titre habilitant soit consenti par la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

Le Conseil d'État note finalement que la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 44 ajoute une disposition qui ne figure pas dans la loi actuelle et qui est libellée comme suit : « À la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ». Il estime, tout en soulevant une série de questions juridiques, que cette disposition est dépourvue de raison d'être tant que le ministre n'a pas formellement pris la décision d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement.

La commission comprend l'interrogation du Conseil d'État et tient à expliquer que, selon les auteurs du projet de loi, il semblait opportun de prévoir une telle inscription en vue d'informer des futurs potentiels acquéreurs qu'une procédure de remembrement ministériel était en cours.

Considérant qu'à ce jour il existe des méthodes d'information plus efficaces, tel que le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg, il est proposé de supprimer dans le nouvel alinéa 1<sup>er</sup> la disposition litigieuse.

Pour répondre aux diverses observations du Conseil d'État soulevées ci-dessus, la commission propose d'amender l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, tout en remplaçant les termes « peut ordonner » par le terme « ordonne » et en offrant au ministre la faculté de se saisir lui-même en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement.

Par ailleurs, en alignant l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, avec l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, il sera, de surcroît, permis aux personnes qui ont initié une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » d'également initier une procédure de remembrement ministériel.

#### Article 45

L'article 45 traite de la publication et du dépôt du projet de remembrement.

Le libellé de l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, est identique à celui de l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004, à la seule différence que l'expression « la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer » est remplacée par l'expression « la commune concernée ». Dans son

avis, le Conseil d'État fait remarquer qu'il préfère la formulation actuelle, étant donné qu'elle est plus précise.

La commission propose de modifier l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, et de reprendre la formulation actuelle.

Ensuite, le Conseil d'État note que le libellé de l'alinéa 2 correspond à celui de la première phrase de l'article 73, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, mais que le collège des bourgmestre et échevins n'est plus tenu d'effectuer le dépôt du projet de remembrement, à l'intention du public, « dès réception », mais « endéans un délai d'un mois à partir de sa réception ».

Dans un souci de précision, le Conseil d'État propose de compléter l'alinéa en question en prévoyant que « [l]e dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 45, alinéa 2, en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 45, le Conseil d'État note que contrairement à la disposition actuelle, ce ne sont plus « les propriétaires et ayants droit concernés » qui sont « immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste », mais ce sont « les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement » qui « sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception ».

Plus encore, par analogie à l'article 9<sup>quinquies</sup>, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'utilisation des termes « dans la mesure du possible ».

Ensuite, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de s'en tenir au texte actuel de l'article 73, et de remplacer la référence à la « commune » par celle de « collège des bourgmestre et échevins », l'organe qui est chargé de l'exécution des lois et règlements conformément à l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État relative à l'alinéa 3 et propose de le remplacer afin de tenir compte de ses diverses observations.

Finalement, le Conseil d'État note à l'égard de l'alinéa 4 qu'aucune publication du projet de remembrement n'est prévue sur le site internet de la commune, contrairement à la procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'aménagement général, d'un plan d'aménagement particulier et en matière d'autorisation de construire. Afin de préserver la cohérence interne de la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'État insiste dans son avis que les auteurs prévoient dans la présente matière également une publication sur le site internet de la commune.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et complète l'article 45, alinéa 4, en ce sens.

#### Article 46

L'article 46 nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 traite des observations que les personnes intéressées sont susceptibles d'adresser au ministre en relation avec le projet de remembrement soumis à la consultation publique.

Par rapport au texte actuel (article 74 de la loi précitée du 19 juillet 2004), le point de départ du délai de réclamation ne commence plus à courir au jour du dépôt du projet de remembrement à la commune, mais au jour où le projet a été publié dans quatre journaux quotidiens, conformément à l'article 45 nouveau. Le Conseil d'État se demande si ce délai s'applique indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception. Pour une meilleure compréhension du dispositif, il demande qu'il soit précisé que la notification des propriétaires doit être effectuée concomitamment à la publication du projet de remembrement à la maison communale.

La commission partage partiellement l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 46 par un alinéa 2 nouveau qui dispose que « Les observations des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. ».

Ainsi, la commission s'est inspirée des dispositions figurant à l'article 16 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui prévoient que le délai de réclamation à l'encontre d'un projet d'aménagement général ne commence à courir qu'à partir de la notification de la personne ayant réclamé en vertu de l'article 45, alinéa 3 nouveau. En effet, effectuer concomitamment la notification des propriétaires et la publication du projet de remembrement à la maison communale est assez délicat à mettre en œuvre

en pratique, alors que les propriétaires ne se voient notifiés qu'une fois qu'ils sont allés réceptionner auprès des services postaux le courrier qui leur a été adressé.

#### Article 47

L'article 47 nouveau traite de la décision ministérielle.

Le Conseil d'État constate que la disposition de l'article 81 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui précise le caractère réglementaire d'un plan de remembrement et les formes de sa publication n'est pas reprise dans le projet de loi, bien que, selon une jurisprudence constante, « la forme de notification d'un acte est sans pertinence quant à son caractère individuel ou réglementaire ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, en ajoutant les termes « , qui revêt un caractère réglementaire ».

Quant à l'alinéa 2 de l'article 47 nouveau, le Conseil d'État relève que la disposition ne prévoit pas de notification de la décision ministérielle aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit en vertu de l'article 46 nouveau et demande aux auteurs de compléter le texte sur ce point.

La commission propose dès lors de suivre cette proposition en ajoutant à l'article 47, alinéa 2, les termes « , aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit conformément à l'article 46 ».

#### Article 48

L'article 48 nouveau traite de l'exécution du remembrement.

Le Conseil d'État rappelle que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 84 actuel, fixant un délai de trois mois à partir de l'approbation ministérielle dans lequel l'acte notarié de remembrement de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires sont dressés, ne se retrouve plus dans le nouveau texte. Il recommande aux auteurs de prévoir des délais qui assurent que les projets de remembrement soient exécutés avec la célérité requise.

Le Conseil d'État note ensuite que le texte actuel prévoit que l'acte notarié « constate » les éléments énumérés, alors que la disposition prévoit que l'acte notarié « détermine » les éléments y énumérés. Il suggère de se tenir au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 considérant que l'acte notarié est un constat authentique du plan de remembrement et des formalités accomplies.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter et de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en ce sens.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 2, point 6°, contient une nouvelle disposition selon laquelle l'acte de remembrement indique les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes. Il se demande si ces moins-values ne se reflètent pas déjà au niveau des soultes rendant ainsi le point 6° superfétatoire.

La commission suit cette réflexion et supprime le point 6° de l'alinéa 2 de l'article 48.

Le Conseil d'État souligne ensuite que le point 7° (devenu désormais le point 6°) de l'alinéa 2 contient également une nouvelle disposition d'après laquelle les modalités et délais de démolition doivent « le cas échéant » résulter de l'acte de remembrement. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État suggère de reprendre la terminologie figurant à l'article 43 nouveau: « les modalités et délais de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose d'amender le point 7° en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État note qu'au commentaire de ladite disposition, il est uniquement question des frais liés au projet de remembrement que le ministre fait établir aux frais des demandeurs. Il fait ensuite remarquer que ladite disposition vise, par la généralité des termes de son libellé, tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement, y compris les frais que l'article 51 met à charge du demandeur. En l'occurrence, il s'agit des frais se rapportant aux opérations de remembrement, des frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires, des frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État estime ensuite que la disposition opère une confusion entre, d'une part, la constitution de l'hypothèque et, d'autre part, son inscription. Il rappelle ensuite les dispositions du Code civil relatives à l'hypothèque et estime que la procédure de remembrement ministériel, dans laquelle s'inscrit

l'acte de remembrement, est une procédure de remembrement forcé, faute d'accord des propriétaires sur le remembrement. Toujours selon le Conseil d'État, l'hypothèque envisagée par les auteurs ne peut, à défaut d'accord des concernés, être conventionnelle. À défaut d'intervention du juge dans la procédure de remembrement, elle ne peut pas non plus être judiciaire. Le Conseil d'État conclut partant qu'il ne peut que s'agir d'une hypothèque légale, alors qu'aux termes de l'article 2117, alinéa 1<sup>er</sup>, « l'hypothèque légale est celle qui résulte de la loi ».

Avant de vouloir régler le problème de l'inscription des hypothèques, il est indispensable, selon la Haute Corporation, que le législateur crée une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais en question.

Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au libellé de l'alinéa 3 de l'article sous rubrique pour incohérence, constitutive d'une insécurité juridique, par rapport à l'article 2117 du Code civil.

La commission est d'accord avec l'analyse du Conseil d'État en ce qui concerne l'étendue des frais visés à l'alinéa 3. Il s'agit en effet de tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement. La commission partage également l'analyse du Conseil d'État en ce qui concerne le manque de création, de par la loi, d'une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais.

Par conséquent, il est proposé d'insérer à la suite de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 48 nouveau, un alinéa 3 nouveau libellé « Il est institué au profit des demandeurs une hypothèque légale sur les fonds à remembrer appartenant aux propriétaires qui n'ont pas effectué de demande prévue à l'article 44, destinée à garantir la récupération des frais avancés ainsi que leur délai de recouvrement. »

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État rend attentif à une incohérence d'ordre terminologique. Il note à cet égard que le paragraphe 2 emploie la notion d'« approbation ministérielle », alors que l'article 47, qui a trait à la décision ministérielle, est adapté pour préciser que le ministre « adopte le projet de remembrement » et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, que le ministre « décide de l'approbation définitive du projet de remembrement ». Au vu du changement de terminologie effectué à l'article 47, le Conseil d'État estime que la référence à l'« approbation ministérielle » doit être adaptée en conséquence.

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature juridique des actes dont il est fait mention au paragraphe 2 et se demande s'il s'agit en l'occurrence d'actes administratifs ou d'actes notariés.

Il soulève encore que la disposition se réfère à des « éventuelles inscriptions hypothécaires ». Il se demande quelles sont ces inscriptions hypothécaires et rappelle que l'article 49 nouveau ne comporte pas de référence à ces inscriptions. Finalement, il se demande qui sera amené à dresser les actes en question. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 2, qui est, selon lui, source d'insécurité juridique.

La commission tient à préciser à cet égard que les actes auxquels il est fait référence sont des actes notariés, et non des actes administratifs, qui ont pour vocation de documenter les droits réels devant être reportés après l'approbation ministérielle de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires. Par « éventuelles inscriptions hypothécaires », il y a lieu d'entendre les hypothèques légales, qui ont pour but la récupération des frais engendrés à l'occasion d'une procédure de remembrement ministériel.

Au vu de ce qui précède, et afin d'obtenir la levée de l'opposition formelle, la commission propose d'adapter le paragraphe 2 aux fins de répondre aux diverses observations du Conseil d'État.

Finalement, le Conseil d'État note que n'est plus reprise dans la loi en projet la disposition du paragraphe 3 de l'actuel article 84, libellé comme suit : « À défaut d'accord entre les parties quant aux montants des indemnités et quant à la valeur des nouvelles parcelles attribuées, il est procédé conformément à la procédure prévue au titre III de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Le Conseil d'État rappelle que les auteurs du projet de loi justifient au commentaire de l'article cet abandon comme suit : « En outre, il a été opté pour la suppression du point (3) de l'article 84 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, qui règle les montants des indemnités ainsi que la valeur des nouvelles parcelles attribuées en cas de désaccord entre les parties. En effet, le remembrement ministériel a pour seul objectif de remembrer les fonds concernés en cas de désaccord entre parties. De même, il y a lieu de noter que la détermination des valeurs des surfaces apportées et des surfaces attribuées est réglée à l'article 47, dernier alinéa et fait partie intégrante du projet de remembrement. ».



La commission précise à cet égard que, tenant compte du fait que l'arbitrage qui règle le montant des indemnités est effectué par le biais de l'acte de remembrement et plus particulièrement par le ministre, un renvoi à la loi précitée du 15 mars 1979 n'est plus nécessaire.

#### Article 50

L'article 50 nouveau qui traite des servitudes frappant les terrains compris dans le périmètre d'un projet de remembrement à partir du dépôt du projet de remembrement à la maison communale.

Le commentaire de l'article visé précisait que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article « reprend les servitudes qui figurent à l'article 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée ». Le Conseil d'État soulève que cette affirmation est exacte en ce qui concerne l'interdiction de changement des limites de terrains, mais qu'elle serait inexacte en ce qui concerne l'interdiction de certains travaux. D'après l'article 21 précité, sont interdits « toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet [...], à l'exception des travaux de conservation et d'entretien », alors que l'article 50 nouveau interdit « tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux ».

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir à partir de quelle envergure des travaux sont à considérer comme « substantiels ». Selon lui, il conviendrait mieux de faire usage de la notion de « travaux de conservation et d'entretien », qui lui paraît plus judicieuse et moins subjective.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose d'amender l'article 50 en reprenant à l'alinéa 1<sup>er</sup> le libellé exact de l'article 21 en vue d'une sécurité juridique accrue en la matière.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État précise que « Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement ». Selon le nouvel article 47, le projet de remembrement, une fois « adopté » par décision du ministre, devient le « *plan* de remembrement ». Or, la disposition semble imposer de ne mentionner dans les actes que les « projets de remembrement ». Le Conseil d'État se demande donc ce qu'il en est de la mention des plans de remembrement, tant que l'acte de remembrement n'est pas signé par le ministre.

La commission suit et comprend le raisonnement du Conseil d'État et propose d'ajouter les termes « plan ou du » afin de préciser que les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du plan ou du projet de remembrement.

#### Article 51

L'article 51 nouveau est relatif aux frais d'exécution du remembrement ministériel.

Le Conseil d'État relève qu'il ne ressort pas clairement du dispositif si le demandeur d'un remembrement ministériel est aussi, dans tous les cas, l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Si tel n'est pas le cas, il conviendrait d'instaurer un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004. En effet, les articles précités prévoient que l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombent à l'initiateur.

La commission comprend les observations du Conseil d'État, mais propose, au lieu de mettre en place un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 susvisés, de modifier ces mêmes articles afin d'offrir une certaine flexibilité aux acteurs concernés. Il est référé pour le surplus aux amendements 6 et 7.

Toutefois, l'article 51 est amendé pour tenir compte des observations du Conseil d'État faites à l'endroit de l'article 44 nouveau.

#### Article 53

L'article 53 concerne l'expropriation.

Suivant l'observation du Conseil d'État, la commission propose de remplacer le terme « projets » par les termes « plans et projets d'aménagement » afin de préciser de quels projets il s'agit.

#### Article 61

L'article 61 a trait à l'obligation de construire et est inspiré de l'article 103 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que « Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies dans le plan d'aménagement général de la commune ».

Toutefois, contrairement à l'article 103 actuel, les termes « entièrement ou partiellement » sont nouveaux.

Il estime que, selon la formulation retenue par les auteurs, un terrain situé « partiellement » en zone destinée à être urbanisée pourrait être affecté à la construction, ce qui porte à confusion puisque seule la partie du terrain située en zone destinée à être urbanisée peut faire l'objet d'une ordonnance. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'alinéa 1<sup>er</sup> soit précisé en ce sens.

Il fait encore remarquer que les alinéa 2 et 3 introduisent une nouvelle procédure de publication par référence à l'article 82 de la loi du 13 décembre 1988 et de notification aux propriétaires de la délibération qui ne correspond plus à la procédure actuellement applicable qui est celle des plans d'aménagement particuliers.

Le Conseil d'État soulève encore qu'il convient de noter que, d'après l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988, l'acte devient obligatoire trois jours après la publication par voie d'affiche. Il s'interroge si ce délai s'applique indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception. Le Conseil d'État estime qu'un tel délai est trop court pour permettre à toutes les personnes intéressées d'introduire un recours dans un délai raisonnable. Il constate encore l'absence de publication sur le site internet de la commune.

En ce qui concerne les termes « dans la mesure du possible », le Conseil d'État renvoie aux observations et à l'opposition formelle qu'il a formulée à l'endroit de l'article 9quinquies, paragraphe 2.

Considérant les observations et l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission propose de supprimer l'article 61 nouveau.

#### Article 62

Quant à l'article 62, qui reprend le dispositif de l'article 104 actuel de la loi précitée du 19 juillet 2004, tout en supprimant la procédure d'expropriation, prévue dans le cas où l'ordonnance d'affectation à la construction n'est pas suivie, dans les trois ans, d'un début de travaux d'infrastructures, le Conseil d'État soulève également une série d'observations, dont notamment le fait que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explication quant à la suppression susvisée.

Il s'interroge donc quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci. Plus fondamentalement, le Conseil d'État estime que l'établissement de la taxe en question ne relève pas de l'intérêt communal, mais poursuit un objectif national, sous-jacent à l'ensemble des mesures proposées par le dispositif sous rubrique, qui est celui d'augmenter l'offre de logements. Dès lors que la question à régler revêt une portée nationale, elle ne saurait donner lieu à des réponses variées, forcément adaptées aux circonstances locales.

À ce titre, le Conseil d'État rappelle que l'établissement d'une telle taxe par les autorités communales se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Par conséquent, selon le Conseil d'État, aucune raison objective ne saurait en l'espèce justifier une différence de traitement quant à la création d'une telle taxe au niveau communal et s'oppose par conséquent formellement à l'article sous rubrique.

Plus encore, le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'est pas exclu que la taxe visée puisse être qualifiée de sanction ou d'amende fiscale à l'égard du propriétaire qui ne réserve pas à l'immeuble la destination voulue par la loi. Dans un tel cas, il se pose la question de la conformité du dispositif à l'exigence de la légalité des peines découlant de l'article 14 de la Constitution en ce que la peine devrait être déterminée par la loi dans tous ses éléments.

Le Conseil d'État relève encore que la notion de terrain à bâtir « net » et la référence au « début des travaux d'infrastructures », telles qu'utilisées à l'alinéa 2, point 2° de l'article 62 nouveau ne sont pas définies dans le projet de loi et sont donc source d'insécurité juridique.

Finalement, il se demande encore comment le dispositif de la taxe de non-affectation s'articulera avec le nouveau dispositif des servitudes. En effet, ce nouveau dispositif des servitudes de viabilisation et de construction aura potentiellement pour vocation à s'appliquer aux mêmes terrains/fonds que ceux visés par la taxe de non-affectation. La question soulevée est donc de savoir si un terrain peut être frappé d'une servitude et d'une obligation de construire.

Au vu de l'analyse du Conseil d'État et de son opposition formelle à l'article 62 qui est source d'insécurité juridique, la commission propose de supprimer l'article 62 nouveau. En effet, la réforme de l'impôt foncier qui est actuellement en cours comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements. La procédure de l'obligation de construire devient dès lors superfétatoire.

Suite à la suppression des articles 61 et 62 précités, il convient encore, par conséquent, de supprimer la section 2 du chapitre 3 « Disponibilités foncières ».

#### *Amendement 10*

L'article 8, devenant le nouvel article 9, est modifié comme suit :

- 1° À la phrase introductive, les termes « sont insérés un article 108quinquies et un article 108sexies nouveaux, qui prennent » sont remplacés par les termes « est inséré un article 108quinquies nouveau qui prend ».
- 2° L'article 108quinquies de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé comme suit :  

« Art. 108quinquies. Les dispositions de l'article 9bis à l'article 9octies ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement général, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la présente loi. ».
- 3° L'article 108sexies de la loi précitée du 19 juillet 2004 est abrogé.

#### *Commentaire*

##### *Article 108quinquies*

Les articles 108quinquies et 108sexies ont pour objet d'instaurer un régime transitoire.

L'article 108quinquies précise que l'article 9bis s'appliquera uniquement aux projets d'aménagement général soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022 en excluant l'application du dispositif des servitudes aux projets soumis avant la date précitée.

Le Conseil d'État relève dans son avis que la date prévue par la disposition sous rubrique devrait en tout état de cause être adaptée.

La commission partage l'avis du Conseil d'État et qu'il convient de viser l'ensemble des dispositions relatives aux servitudes et non pas seulement l'article 9bis. Par ce fait, l'article sous rubrique est amendé dans ce sens.

Par ailleurs, et pour donner suite aux observations du Conseil d'État, la commission propose de modifier l'entrée en vigueur de la loi en projet en se référant aux PAG, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la présente loi.

##### *Article 108sexies*

L'article 108sexies, alinéa 1<sup>er</sup>, exclut l'application de l'article 29bis relatif au logement abordable aux PAP « nouveau quartier » et aux conventions prévues à l'article 36 dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'alinéa 2 prévoit quant à lui un dispositif propre aux PAP « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Selon le Conseil d'État, le commentaire de la disposition sous rubrique ne fournissait pas d'explications relatives au régime transitoire institué à l'article 108sexies.

Il note par ailleurs qu'aucune disposition transitoire n'est prévue en ce qui concerne l'application des nouvelles dispositions en matière de remembrement.

Pour répondre aux diverses observations, la commission propose d'abroger l'article 108sexies, considérant que les dispositions transitoires ayant trait à l'application de l'article 29bis sont déjà fixées dans la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

\*

Copie de la présente est envoyée au Ministre aux Relations avec le Parlement, avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Fernand ETGEN

\*

7139

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

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit :

« Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose :

- 1° d'une analyse de la situation existante ;
- 2° d'un concept de développement ;
- 3° d'un concept de mise en œuvre ;
- 4° de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36. ».

**Art. 2.1<sup>er</sup>.** L'article 8 de la même loi la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifié comme suit :

« Art. 8. Révision du plan d'aménagement général

Tout plan d'aménagement général peut être modifié. La procédure à appliquer est celle prévue aux articles 10 à 18.

Toutefois, le collège des bourgmestre et échevins peut décider d'entamer la procédure de modification ponctuelle prévue à l'article 18bis.

Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré structure générale ou les orientations du plan d'aménagement général initial.

Ne 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 modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 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<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. ».

**Art. 3.2.** À la suite de l'article 9 de la même loi, sont ajoutés les articles 9bis à 9octies nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« Art. 9bis. Servitudes Servitude déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements

(1) Le plan d'aménagement général peut désigner, 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 conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4.

(2) Un règlement grand-ducal précise le contenu des servitudes prévues au présent article.

Art. 9ter. Servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui est dédié prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement « nouveau quartier ».

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit le délai endéans lequel les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ne peut pas dépasser douze ans.

Le délai de viabilisation tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site, 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.

Le plan d'aménagement général peut exceptionnellement prévoir un délai supérieur à douze ans, lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions.

(3) À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai précité, le fonds ou partie de fonds concerné est reclassé conformément aux dispositions de l'article 9quinques.

Lorsque le fonds doit être couvert par la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, ce dernier retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol, dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18bis, lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude.

Lorsque le fonds ne doit pas être couvert par la servitude susmentionnée, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est reclassé en zone agricole, tel que prévue par le plan d'aménagement communal de la commune concernée en vigueur.

(1) Tout plan d'aménagement général qui a pour objet le classement d'un fonds classé d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » produit des effets limités dans le temps dont la durée est renseignée dans une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation.

L'alinéa 1<sup>er</sup> s'applique également aux fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte, soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », pour lesquels la zone d'aménagement différé est levée par le plan d'aménagement général.

Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, les effets du plan d'aménagement général continuent à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation.

(2) Peuvent également être couverts d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, les fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte et soumis à l'élaboration d'un plan

d'aménagement « nouveau quartier », qui ne sont pas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Pour pouvoir être couverts d'une telle servitude, l'urbanisation de ces fonds contribue soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.

(3) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative pour que le plan d'aménagement général continue à produire ses effets sur les fonds concernés. Cette date ne peut pas générer un créneau temporaire de viabilisation qui dépasse six années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10.

Le créneau temporaire de viabilisation tient compte de l'envergure des travaux nécessaires à la viabilisation du site 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.

Il peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de viabilisation plus importants.

(4) À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement de la date butoir précitée, le fonds visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est reclassé, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, et retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol, dont il disposait avant le vote du conseil communal prévu respectivement à l'article 14 ou à l'article 18bis, lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude.

À défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement de la date butoir précitée, le fonds visé au paragraphe 2 est couvert, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, d'une zone d'aménagement différé tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général.

#### Art. 9quater. Servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements

(1) Un fonds initialement classé en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassé en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le plan d'aménagement général, doit être couvert d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements.

Ceci s'applique également aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le plan d'aménagement général.

Cette servitude peut également frapper tout fonds dédié prioritairement à l'habitation non visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

(2) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit le délai endéans lequel les travaux de construction de logements projetées sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative.

Ce délai, qui court à partir de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui couvre des fonds soumis à l'obligation d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements, ne peut pas dépasser quatre ans.

Lorsque la servitude couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans.

Le délai de construction de logements tient compte 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 de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations, qui imposent des contraintes supplémentaires, indépendamment de l'application des présentes dispositions, il peut être exceptionnellement dérogé au délai précité.

(3) À défaut d'avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l'écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé.

Suite au reclassement précité, 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.

(1) Tout plan d'aménagement général qui a pour objet le classement d'un fonds classé d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en zone d'habitation ou zone mixte produit des effets limités dans le temps dont la durée est renseignée dans une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements.

L'alinéa 1<sup>er</sup> s'applique également aux fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte pour lesquels la zone d'aménagement différé est levée par le plan d'aménagement général.

Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, les effets du plan d'aménagement général continuent à s'appliquer si les travaux de gros œuvre des logements sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de construction de logements.

Sont considérés comme gros œuvre, l'ensemble des ouvrages qui composent l'ossature de la construction ainsi que sa stabilité à l'exception de la toiture.

(2) Peuvent également être couverts d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements les fonds sis en zone d'habitation ou en zone mixte, qui ne sont pas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Pour pouvoir être couverts d'une telle servitude, 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.

(3) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de gros œuvre des logements prévus sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative. Cette date ne peut pas générer un créneau temporaire de construction de logements qui dépasse quatre années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10.

Lorsque la servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce créneau ne peut pas dépasser le créneau temporaire de viabilisation de plus de quatre ans.

Le créneau temporaire de construction de logements tient compte de l'envergure des travaux ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Il peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa 2 lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de construction de logements plus importants.

(4) À défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir visée au paragraphe 3, le fonds visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est couvert, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, d'une zone d'aménagement différé tout en maintenant le mode et le degré du sol, prévus par le plan d'aménagement général.

Art. 9quinquies. Procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements

(1) Le bénéficiaire d'une autorisation de construire portant sur des travaux visés par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ou une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception.

(1) Lorsque le bourgmestre constate que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir, il en notifie par voie de lettre recommandée avec accusé de réception les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement d'une date butoir prévue aux articles 9ter et 9quater. L'obligation d'informer le béné-

ficiaire de l'autorisation de construire ainsi que les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse.

~~(2) Lors de l'écoulement du délai prévu par les différentes servitudes, le bourgmestre est compétent pour procéder au constat du début significatif des travaux de viabilisation ou de réalisation de logements.~~

~~Lorsque le bourgmestre constate que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai, le cas échéant après en avoir été informé par le bénéficiaire de l'autorisation de construire, il en informe par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre ainsi que, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement des délais prévus aux articles *9ter* et *9quater*.~~

~~(3)(2) Endéans un délai de trente jours à compter de la réception de la notification, prévue au paragraphe *21<sup>er</sup>*, les propriétaires et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire pourront faire part de leurs observations et objections au ~~ministre~~bourgmestre par voie de lettre recommandée avec accusé de réception à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre.~~

~~(4) Le ministre statue sur ces réclamations dans les deux mois à compter de leur réception en même temps qu'il approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre. Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi.~~

~~La décision ministérielle est ensuite notifiée endéans un délai de quinze jours au bourgmestre.~~

~~(3) Le bourgmestre statue sur ces réclamations dans les deux mois à compter de leur réception en même temps qu'il décide si les travaux précités ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir. Avant de statuer, le bourgmestre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi.~~

~~Lorsque le bourgmestre décide que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement d'une date butoir, il transmet sa décision endéans les quinze jours au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, ainsi qu'une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général.~~

~~(5) Endéans un délai d'un mois à compter de la prédite notification, le bourgmestre transmet au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, une version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.~~

~~(4) Les dispositions de l'article 5 de la loi *modifiée* du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne s'appliquent pas lors d'une modification de la délimitation de la zone verte suite à un ~~reclassement~~une telle adaptation du plan d'aménagement général.~~

~~(6)(5) Le plan d'aménagement général modifié suite au reclassement conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ne peut être publiéainsi adapté ne peut être publié conformément à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qu'après l'expiration d'un délai de trente jours qui court à compter de la réception par le ministre de la version adaptée de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.~~

~~(7)(6) En cas de contradiction entre la version adaptée du plan d'aménagement général et le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes visés au *9ter*, ~~point 4~~paragraphe 4, alinéa *1<sup>er</sup>*, ou lorsque la version adaptée du plan d'aménagement général n'a pas été transmise, le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut.~~

Art. *9sexies*. Fonds exemptés d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements

(1) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation :

1° les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares ;



- 2°1° les fonds qui sont viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2 ;
- 3°2° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ; les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé ;
- 4°3° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

(2) Ne peuvent faire l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements :

- 1° les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation, superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ; les fonds pour lesquels la modification du plan d'aménagement général prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé ;
- 2° les fonds appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public ou à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

Art. 9septies. Conditions légales de suspension et de prorogation des délais créneaux temporaires de viabilisation et de réalisation construction de logements

(1) Les délais créneaux temporaires de viabilisation et de réalisation construction de logements sont suspendus de plein droit pour une durée maximale de quatre années à partir de la décision ministérielle, qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement, conformément à l'article 44, et ceci jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48.

Endéans le délai d'un mois prévu à l'article 45, alinéa 2, le collège des bourgmestre et échevins produit une version adaptée de la partie graphique renseignant que les prédicts créneaux sont suspendus et la transmet au ministre à titre d'information. Au plus tard quinze jours après la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48, le collège des bourgmestre et échevins produit une version adaptée de la partie graphique renseignant les dates butoirs adaptées des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements et la transmet au ministre à titre d'information.

(2) 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 plan d'aménagement général ainsi modifié ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'au refus d'approbation de la modification du plan d'aménagement général par le ministre ou par le conseil communal.

(3) En cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de réalisation de logements non-imputables au propriétaire, les délais de viabilisation et de réalisation de logements peuvent faire l'objet d'une modification telle que prévue à l'article 8.

Les délais de viabilisation précités ne peuvent être prorogés que sur demande écrite et motivée du propriétaire. La prorogation doit faire partie intégrante respectivement du projet d'aménagement général ou du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

(2) Les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements, qui font l'objet d'une modification, sont suspendus à partir du vote prévu à l'article 10 ou à partir du dépôt prévu à l'article 18bis, paragraphe 2, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général ainsi modifié ou jusqu'au refus d'approbation de la modification du plan d'aménagement général par le ministre ou par le conseil communal.

(3) Par dérogation aux articles 9ter, paragraphe 3 et 9quater, paragraphe 3, les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements peuvent faire l'objet d'une prorogation unique

n'excédant pas deux années par le biais d'une modification du plan d'aménagement général, conformément à l'article 8.

Article. 9octies. Dispositions particulières pour personnes publiques et sociétés de développement à participation étatique ou communale

(1) ~~Si, au jour où s'opère le reclassement conformément aux articles 9ter et 9quater, les fonds concernés font l'objet d'un compromis de vente ou d'une promesse unilatérale de vente à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, le reclassement est suspendu de plein droit jusqu'à la signature de l'acte authentique de vente portant acquisition des fonds pour une durée maximale de six mois.~~

~~(2)(1) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, si au jour où s'opère le reclassement, les fonds concernés~~  
 Si au jour de l'écoulement de la date butoir, les fonds visés aux articles 9ter et 9quater appartiennent à l'État, à une commune, à un syndicat de communes, à un établissement public, à un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à une société de développement à participation étatique ou communale, ~~le reclassement prévu à l'article 9ter et 9quater n'a pas vocation à s'appliquer~~ les dispositions des articles précités ne s'appliquent pas.

Il en est de même pour le cas où les personnes publiques précitées sont respectivement emphytéotes ou superficières des fonds ou partie de fonds concernés par le reclassement.

~~(3)(2) Le mode d'utilisation et, le cas échéant, le degré d'utilisation du sol du sol, le degré d'utilisation du sol ainsi que le statut de zone d'aménagement différé affectés aux fonds suite à un non-respect des délais créneaux temporaires prévus aux articles 9ter et 9quater, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30bis pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié.~~

Art. 9nonies. Interdictions

À partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9ter et 9quater, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement sont considérés interdits jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

Si la décision ministérielle prévue à l'article 9quinques constate que les travaux ont été entamés de manière significative avant l'écoulement des délais précités, l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'applique pas. ».

Art. 3. À l'article 11 de la même loi, l'alinéa 2 est complété par les termes « dans les quatre mois de la réception du dossier complet ».

Art. 4. À la suite de l'article 18 de la même loi, il est inséré un article 18bis nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 18bis. Procédure allégée

(1) Le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, 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 alinéas 3 et 4.

(2) Dans un délai de quinze jours de la délibération prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, le projet de modification ponctuelle est déposé pendant trente jours à la maison communale et publié sur le site internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.

Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet de modification ponctuelle. Les affiches font mention du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette publication fait mention des lieux, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

~~Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours, suivant la publication du dépôt par voie d'affiches.~~

(3) Dans un délai de trente jours, à compter à partir de la publication du dépôt du projet de modification ponctuelle dans les quatre quotidiens et sous peine de forclusion, les personnes intéressées sont tenues de présenter leurs observations et objections contre le projet de modification par écrit au collège des bourgmestre et échevins.

En cas de réclamations écrites présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations.

(4) Dans le même délai de quinze jours tel que fixé au paragraphe 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée, que le projet de modification est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution, le conseil communal peut procéder à la procédure d'adoption, telle que prévue aux paragraphes 5 et suivants ~~du présent article~~.

Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate que le projet de modification ponctuelle n'est pas conforme aux dispositions de la présente loi ni aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la commission d'aménagement, qui émet, endéans le délai précité, son avis conformément à l'article 11, alinéa 2, et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours.

Dans ce cas, la procédure est continuée suivant les dispositions prévues aux articles 11, alinéa 3 et 4 et celles prévues aux articles 14 à 18.

Toutefois dans cette dernière hypothèse, le conseil communal peut décider de clôturer le dossier du projet de modification ponctuelle.

(5) Le projet de modification ponctuelle est ensuite soumis par le collège des bourgmestre et échevins, le cas échéant, avec les observations et objections présentées ainsi qu'avec les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins, au vote du conseil communal au plus tard après un délai de deux mois à compter de l'écoulement du délai de trente jours de la consultation publique prévue au paragraphe 3.

Le conseil communal ~~peut approuver~~adopte le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications ponctuelles, qui répondent, en tout ou en partie, aux observations et objections présentées.

(6) Dans les huit jours qui suivent le vote du conseil communal, sa décision est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit des observations et objections. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune, le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, qui prend sa décision dans un délai de deux mois, suivant la réception du dossier.

Les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet d'aménagement général conformément au paragraphe 3 doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification prévue ~~au paragraphe 6~~ à l'alinéa 1<sup>er</sup>, sous peine de forclusion.

Les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours de l'affichage prévu ~~au paragraphe 6~~ à l'alinéa 1<sup>er</sup>, sous peine de forclusion.

Sont recevables les réclamations des personnes ayant introduit leurs observations et objections conformément au paragraphe 3, et les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal lors du vote.

(7) Le ministre statue sur les réclamations en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. ».

**Art. 5.** ~~À l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi, l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par les termes « pour l'ensemble ou partie des fonds concernés ». À l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution » sont remplacés par les termes « un projet d'exécution est élaboré pour l'ensemble ou une partie des fonds concernés ».~~

**Art. 6.** ~~À l'article 36 de la même loi, le terme « l'initiateur » est remplacé par le terme « l'exécutant ».~~

**Art. 6.7.** ~~À l'article 37 de la même loi, l'alinéa 5 est complété par la phrase suivante :~~

~~« L'entrée en vigueur du plan d'aménagement général modifiée suite au déclassement prévu par l'article 9ter et 9quater adapté conformément à l'article 9quinquies entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds respectivement terrains en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes. ».~~

**Art. 7.8.** Le titre 6 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« TITRE 6 – Mesures d'exécution des plans d'aménagement

Chapitre 1<sup>er</sup> – Remembrement urbain

Section 1<sup>re</sup> – Généralités

Art. 41. Définition

Le remembrement urbain est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ou d'un lotissement de terrains qui consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains.

Le remembrement urbain peut s'effectuer soit par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, soit par le biais d'un remembrement ministériel.

Art. 42. Objet et organisation

Lorsque des fonds ne peuvent pas, de par leur délimitation ou de par leur configuration, recevoir la destination, qui leur a été impartie par un plan d'aménagement particulier ou un lotissement de terrains, ils sont réorganisés, le cas échéant, après la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, conformément au plan d'aménagement particulier ou au lotissement de terrains couvrant la surface à remembrer.

La cession des fonds est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. ~~Les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale.~~

Ladite cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics peut être différée dans le temps.

Art. 43. Projet de remembrement

Le projet de remembrement et les plans y afférents doivent être ~~élaborés~~dressés par un géomètre officiel sur base du projet d'exécution, conformément à l'article 35.

Le projet de remembrement doit comporter les pièces suivantes :

- 1° un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant et après le remembrement ;
- 2° un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement ~~dressé par un géomètre officiel~~ ;

- 3° une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement ;
- 4° ~~le cas échéant~~, un état des constructions à démolir, ~~le cas échéant~~ ;
- 5° un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune ;
- 6° ~~le cas échéant~~, une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement ;
- 7° un tableau, par propriétaire, des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles ;
- 8° un état des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération. ;
- 9° une attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou avec le lotissement de terrains prévu à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3.

La valeur des surfaces apportées est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'élaboration ~~du projet de remembrement ou la signature de l'acte de remembrement en cas de remembrement par voie d'accord~~ et en cas de remembrement ministériel, le jour du dépôt du projet de remembrement à la maison communale, tel que prévu à l'article 45 et en ainsi qu'en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général.

La valeur des surfaces attribuées est fixée en fonction du prix applicable le jour de la signature de l'acte de remembrement et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier „« nouveau quartier » » ou par le plan d'aménagement particulier « quartier existant ».

Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement.

## Section 2 – Remembrement ministériel

### Art. 44. Elaboration du projet de remembrement

~~Le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés. A la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens.~~ Le ministre ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement soit de sa propre initiative, soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune, soit à la demande de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

La demande est à présenter par écrit au ministre, qui fait établir aux frais du demandeur un projet de remembrement.

### Art. 45. Publication et dépôt du projet de remembrement

Le projet de remembrement est envoyé par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins de la commune ~~concernées~~ sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.

Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet.

Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception. Les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont notifiés par le collège des bourgmestre et échevins du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception. L'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestre et échevins sur le site internet de la commune et dans quatre

quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Cette publication fait mention du site internet où est publié le projet de remembrement.

#### Art. 46. Observations

Dans un délai de trente jours de la publication du projet de remembrement dans quatre quotidiens, les observations éventuelles des personnes intéressées doivent être présentées par écrit au ministre sous peine de forclusion.

Les observations des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion.

#### Art. 47. Décision ministérielle

Le ministre statue sur les observations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 46 en même temps qu'il adopte le projet de remembrement. Le projet de remembrement prend dès lors la désignation/dénomination de « plan de remembrement », qui revêt un caractère réglementaire.

Cette décision est notifiée aux propriétaires concernés, aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit conformément à l'article 46 et, le cas échéant, aux créanciers hypothécaires ainsi qu'à la commune par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

#### Art. 48. Exécution du remembrement

(1) Le ministre fait procéder à l'abornement et à la confection des plans définitifs.

L'acte de remembrement est dressé dans les trois mois de l'adoption ministérielle par le ou les notaires, à désigner par le bourgmestre et signé par le ministre. Il détermine/constate notamment :

- 1° l'attribution des nouvelles parcelles avec leurs indications cadastrales, sur la base d'un plan de l'ancienne et de la nouvelle situation ;
- 2° les soultes et les indemnités pour plus-values ou moins-values ;
- 3° les dates et les conditions de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles ;
- 4° les droits réels et personnels qui grèvent les nouvelles parcelles ;
- 5° les conditions et délais dans lesquels doivent avoir lieu le règlement des soultes, des indemnités et des frais incombant aux propriétaires ;
- 6° ~~les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes ;~~
- 7° 6° les modalités et délais de démolition, le cas échéant des constructions dont la destruction est indispensable pour l'exécution du remembrement.

Il est institué au profit des demandeurs une hypothèque légale sur les fonds à remembrer appartenant aux propriétaires qui n'ont pas effectué de demande prévue à l'article 44, destinée à garantir la récupération des frais avancés ainsi que leur délai de recouvrement.

~~L'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques de cette hypothèque légale au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés, ainsi que leur délai de recouvrement.~~

L'acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et de créances qui y sont réglés.

Une expédition de l'acte est délivrée à chacun des propriétaires et aux créanciers hypothécaires concernés. Une copie est conservée par le ministre.

(2) ~~Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation~~ l'adoption ministérielle, conformément à l'article 49, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, seront dressés à l'initiative du bourgmestre prévues au présent article, seront dressés par le notaire visé au paragraphe 1<sup>er</sup> après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

#### Art. 49. Du report des droits réels

Par l'effet du remembrement, les nouvelles parcelles attribuées à un propriétaire sont subrogées aux anciennes parcelles abandonnées par ce propriétaire.

Par suite de cette subrogation, les parcelles abandonnées par un propriétaire sont purgées des droits réels immobiliers, autres que les servitudes, qui les grèvent, ainsi que des saisies et autres

actions immobilières soumises à la publicité hypothécaire. Ces droits réels, saisies et actions immobilières sont reportés de plein droit sur les parcelles attribuées à ce propriétaire.

Lorsqu'un droit réel immobilier, autre qu'une servitude, grève une ou certaines des anciennes parcelles d'un propriétaire, le ministre détermine la ou les nouvelles parcelles, ou la partie d'une nouvelle parcelle de ce propriétaire sur lesquelles ces droits sont reportés en assurant le maintien de la garantie équivalente.

Il en fait de même des saisies ou autres actions immobilières.

Les servitudes existant au profit ou à charge des fonds compris dans le remembrement, et qui ne sont pas éteintes par l'impossibilité d'en user ou par confusion, en conformité des articles 703 et 705 du eCode civil, subsistent sans modification. Il en est tenu compte pour la fixation de la valeur d'échange du fonds dominant et du fonds servant.

L'acte de remembrement sort ses effets par sa transcription au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Si les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que les parcelles que ce propriétaire abandonne, l'acte de remembrement est transcrit, le même jour, dans les différents bureaux hypothécaires.

En exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et sur réquisition du ministre, le conservateur des hypothèques procédera à la radiation et à l'inscription des privilèges et hypothèques, à la radiation et à la transcription des saisies immobilières ainsi qu'aux émargements prévus par l'article 17 de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers.

Les réquisitions du ministre sont présentées à la formalité simultanément avec l'acte de remembrement. Les droits ainsi reportés conservent leur rang antérieur.

#### Art. 50. Servitudes

À partir du jour où un projet de remembrement est déposé à la maison communale, conformément à l'article 45, toute modification de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux sont interdits, toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet de remembrement sont interdits, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, et ce jusqu'à signature de l'acte de remembrement, conformément à l'article 48.

Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du plan ou du projet de remembrement.

À partir du moment où le ministre fait procéder à l'abornement, conformément à l'article 48, nul ne peut plus s'opposer à l'accès sur son terrain pour les opérations préparatoires et d'exécution du remembrement.

#### Art. 51. Des frais d'exécution

Les frais se rapportant aux opérations de remembrement, les frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et des formalités hypothécaires, les frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre, définis aux articles 35 et 36, sont avancés soit par l'État, si le ministre a ordonné l'élaboration d'un projet de remembrement à sa propre initiative, soit par la commune ou par le ou les propriétaires, qui ont fait la demande auprès du ministre, conformément à l'article 44. Ces frais sont récupérés par répartition entre les propriétaires proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux.

Aucune autorisation de construire, telle que prévue à l'article 37, ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires, qui ne se sont pas acquittés des frais d'exécution, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

## Chapitre 2 – L'expropriation pour cause d'utilité publique

### Art. 52. Déclaration d'utilité publique

Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### Art. 53. Expropriation

L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement.

Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets-ei-dessus plans et projets d'aménagement doit être réalisée.

### Art. 54. Cession à des tiers de terrains expropriés

L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 53, à des personnes de droit privé ou de droit public.

Les propriétaires expropriés, qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder.

## Chapitre 3 – Disponibilités foncières

### Section 1<sup>re</sup> – Réserves foncières

### Art. 55. Déclaration

Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre ou les communes, après délibération du conseil communal, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la ~~réalisation~~ *construction* de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du ~~L~~ogement, après délibération du conseil d'administration, est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la ~~réalisation~~ *construction* de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.

Conjointement à la déclaration, le ministre, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du ~~L~~ogement déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels.

Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles.

### Art. 56. Publication

Dans les trente jours qui suivent la déclaration visée à l'article 55, le projet est déposé au secrétariat des communes sur le territoire desquelles se trouvent les terrains concernés.

Le public en est informé par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et par annonce dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Conjointement avec cette publication, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et emphytéotes concernés sont avertis par lettre recommandée avec avis de réception qui les informe des dispositions du présent chapitre.



La déclaration et le projet peuvent être consultés par le public à la maison communale dans un délai de trente jours à compter de la publication du dépôt prévue à l'alinéa 2.

Art. 57. Réclamations

Dans le délai de trente jours visé à l'article 56, alinéa 4, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par lettre recommandée avec avis de réception au ministre, respectivement au collège des bourgmestre et échevins, respectivement au président du Fonds du Logement.

Art. 58. Approbation gouvernementale et avis du Conseil d'Etat

À l'expiration de ce délai, le collège des bourgmestre et échevins ou le président du Fonds du Logement transmettent les pièces avec les observations éventuelles aux ministres ayant respectivement l'Intérieur et le Logement dans leurs attributions.

Après délibération du Gouvernement en conseil, le dossier complet est transmis au Conseil d'État qui est obligatoirement entendu en son avis.

Art. 59. Arrêté grand-ducal

Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique.

Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'État, la commune ou le Fonds du Logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans.

L'arrêté grand-ducal constate l'accomplissement régulier des mesures préparatoires relatives à l'expropriation sur avis conforme du Conseil d'État.

Art. 60. Cession des terrains

Le collège des bourgmestre et échevins et le président du Fonds du Logement ont qualité pour fixer le prix de commun accord avec les intéressés, sous réserve d'approbation par le conseil communal respectivement par le conseil d'administration du Fonds du Logement.

En cas d'accord entre les parties, les acquisitions font l'objet soit d'actes administratifs, soit d'actes notariés.

À défaut d'accord entre les parties, il est procédé conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Section 2 — Obligation de construire

Art. 61. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.

La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâti est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988.

Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception.

Art. 62. Exécution

Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation. La taxation peut être fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tels que définis par le plan d'aménagement général de la commune.

La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants :

1<sup>o</sup> si les travaux visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont pas achevés dans un délai de deux ans après le début des travaux, la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du

terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans ;

2° aux terrains à bâtir nets pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructures visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa 2, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains. ».

**Art. 8.9.** À la suite de l'article 108~~quater~~ de la même loi, sont insérés un article 108quinquies et un article 108sexies nouveaux, qui prennentest inséré un article 108quinquies nouveau qui prend la teneur suivante :

« Art. 108quinquies.

Les dispositions de l'article 9bis ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement, qui, conformément à l'article 10, alinéa 2, ont été soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les dispositions de l'article 9bis à l'article 9octies ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement général, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la présente loi. ».

Art. 108sexies.

Les dispositions de l'article 29bis ne s'appliquent pas aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » ni aux conventions prévues à l'article 36, dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Pour chaque plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix respectivement de vente ou de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi. ».

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/10

**N° 7139<sup>10</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

### **DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(12.12.2022)

#### **I. REMARQUES GENERALES**

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 18 novembre 2022, les amendements au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, soumis au Conseil d'Etat par courrier du 27 octobre 2022.

Le SYVICOL a déjà avisé ledit projet de loi à deux reprises, une première fois en date du 13 novembre 2017 puis une seconde fois en date du 25 janvier 2021. Il constate cependant avec regret qu'aucun des amendements ne donne suite à l'une de ses remarques, bien que certaines des modifications effectuées pour donner suite à l'avis du Conseil d'Etat vont dans le sens voulu par le SYVICOL. Il se réjouit d'ailleurs de constater que nombre de ses considérations sont partagées par la Haute Corporation.

Si le SYVICOL se félicite d'être consulté sur le projet de loi sous examen, qui est d'une grande importance pour les communes, il regrette l'absence de véritable dialogue avec le ministère de l'Intérieur dans ce dossier en vue de faire évoluer le texte vers davantage d'efficacité tout en répondant à l'objectif de la simplification administrative. À la suite des différents avis émis par le SYVICOL, ce sujet a bien été abordé lors de ses entrevues régulières avec le ministère de l'Intérieur mais il a été rapidement évacué, celui-ci expliquant être dans l'attente de l'avis du Conseil d'Etat, avec lequel il s'est déjà réuni à trois reprises, pour voir quelles étaient les suites à donner au projet de loi. Il semble donc que seule une prise de position exhaustive de la Haute Corporation soit en mesure de contribuer à une modification du projet de loi.

Le SYVICOL tient cependant à rappeler sa disponibilité pour collaborer activement dans un esprit ouvert et constructif avec le ministère de l'Intérieur afin de rechercher des solutions pragmatiques qui permettront de doter les communes d'instruments efficaces répondant au principe de sécurité juridique, qu'elles pourront ensuite mettre en œuvre. Ceci est d'autant plus important en ce qui concerne le présent projet de loi qui ambitionne de « *proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution praticables et opérationnelles* » permettant d'augmenter l'offre de terrains disponibles et d'accélérer la création de logements et de logements abordables.

\*

## II. ELEMENTS-CLES DU DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE

- Le SYVICOL salue la suppression de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui avait érigé le concept de mise en œuvre en une composante autonome de l'étude préparatoire ainsi que l'enquête subséquente auprès des propriétaires concernés (amendement 1).
- Il se réjouit que la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général (ci-après PAG) corresponde désormais à celle de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier, même si une formulation identique des deux articles serait préférable. En revanche, il déplore le maintien des exclusions d'office énumérées à l'alinéa 4, qui ne sont pas justifiées, et il insiste sur leur suppression (amendement 2).
- Le SYVICOL constate avec satisfaction que le nouvel article 9bis limite dans le temps les effets du PAG portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou en zone mixte ou pour lesquels la zone d'aménagement différée (ci-après ZAD) est levée, et conditionne leur maintien au respect des servitudes de façon à neutraliser une éventuelle demande d'indemnisation des propriétaires concernés (amendement 3).
- Il demande de voir préciser à l'article 9ter les termes « *entamés de manière significative* » qui s'appliquent aux travaux de viabilisation vu la grande diversité des travaux à effectuer et alors que c'est le bourgmestre qui devra apprécier le commencement de ces travaux.
- Le SYVICOL approuve l'introduction de critères pour l'inscription des servitudes facultatives prévues aux articles 9ter, paragraphe 2 et 9quater, paragraphe 2, à savoir que l'urbanisation de ces fonds contribue par leur localisation et leur envergure soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.
- Si la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction a été assouplie pour les servitudes facultatives dans la mesure où les fonds concernés se verront couverts par une ZAD, celle-ci n'en est pas moins antinomique en raison de la nature même de la ZAD qui s'oppose aux considérations urbanistiques ayant précisément justifié l'inscription des servitudes « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL). Il est à craindre que le fait de substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne puisse être objectivement justifié.
- De même, si les propriétaires concernés sont assurés de la levée du blocage temporaire de leurs fonds bien situés, la commune risque, en revanche, de se retrouver bloquée dans son développement en attendant la mobilisation de ces fonds couverts par la ZAD.
- Le SYVICOL demande à voir clarifier les modalités selon lesquelles il peut être dérogé à la durée maximale des servitudes CTV et CTL (articles 9ter et 9quater, paragraphe 3) ainsi que les modalités de leur prorogation (article 9septies), et insiste sur l'introduction d'une date butoir pour l'achèvement des travaux.
- Il note avec satisfaction que le constat que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir et la procédure qui s'en suit relève de la seule compétence des autorités communales (article 9quinquies). En revanche, il exprime ses doutes par rapport à l'absence de recours à une modification du PAG au profit d'une « adaptation » du PAG alors que, selon lui, les prescriptions d'une zone superposée doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG.
- Les modifications apportées à l'article 9septies entraînent une charge administrative supplémentaire pour les communes qui pourrait être au moins partiellement évitée en ce qui concerne la suspension des créneaux pendant la procédure de remembrement. Ces créneaux devraient également pouvoir être modifiés dans le cadre d'une procédure de remembrement.
- Le SYVICOL réitère sa vive opposition à l'article 9octies, paragraphe 2, qui empêche toute modification du PAG ou du PAP portant sur les fonds concernés par un non-respect des CTV ou CTL pendant un délai de six ans, et qui est contraire tant aux principes à valeur constitutionnelle qu'à la loi. De plus, la disposition pénalise les propriétaires récalcitrants dans une moindre mesure, ce qui n'est pas le cas des communes dans le contexte d'une limitation de l'artificialisation du foncier.
- Le SYVICOL se félicite du rétablissement du délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis par rapport au projet de PAG (amendement 4).

- Il est d'avis que la suppression de la réunion d'information avec la population dans le cadre de la procédure de modification ponctuelle du projet d'aménagement général n'est pas de nature à contribuer à une simplification administrative significative et il maintient son opposition au texte qui prévoit une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt, tout en renvoyant à ses propositions formulées dans son avis complémentaire (amendement 5).
- Il demande à voir rétablir la formule supprimée à l'article 42 selon laquelle les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale, alors que la procédure de remembrement doit tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés. Le SYVICOL réitère ses interrogations par rapport à la cession différée des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics qui ne sont pas levées par les modifications proposées (amendement 9).
- Le SYVICOL marque son accord avec les modifications à l'article 44 du droit d'initier la procédure de remembrement ministériel, qui réduisent le risque que le recours à ce remembrement forcé ne devienne la règle. Néanmoins, il estime que le texte devrait être complété afin d'informer les personnes concernées par la demande de remembrement et les impliquer dans l'élaboration du projet.
- Il insiste sur une consultation des communes par rapport au projet de remembrement et aux observations présentées et il réclame l'ajout d'une disposition en ce sens à l'article 46.
- Le SYVICOL s'oppose vivement à la suppression des articles 61 et 62 relatifs à l'obligation de construire et il propose une nouvelle formulation de l'article 61 tenant compte de l'opposition formelle et des remarques émises par la Haute Corporation, afin de permettre au conseil communal d'ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées.
- Aux yeux du SYVICOL, l'obligation de construire peut très bien s'articuler avec le nouveau dispositif des servitudes, tout en étant bien plus efficace. Une commune disposerait du choix d'apposer une zone superposée CTV/CTL ou d'ordonner l'affectation à la construction selon ses projets sur les terrains concernés. Il demande en conséquence de reprendre à l'article 62 le libellé de l'actuel article 104, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et donc de permettre à la commune d'entamer une procédure d'expropriation si l'ordre du conseil communal n'est pas suivi d'effet.
- Le SYVICOL salue la simplification des dispositions transitoires concernant les articles 9<sup>ter</sup> à 9<sup>octies</sup> qui s'appliqueront aux projets d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la loi (amendement 10).

\*

### III. REMARQUES AMENDEMENT PAR AMENDEMENT

#### *Amendement 1*

L'amendement 1 supprime l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui avait introduit la notion de concept de mise en œuvre dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG. Compte-tenu des critiques et des questions soulevées par le SYVICOL dans son précédent avis, il salue la suppression de cette disposition.

#### *Amendement 2 – nouvel article 1<sup>er</sup>*

Le SYVICOL se réjouit de constater que les auteurs de l'amendement ont suivi sa proposition de définir la modification ponctuelle d'un PAG par analogie à celle d'un PAP, même si l'appréciation du caractère ponctuel ou non de la modification risque toujours de donner lieu à un contentieux. Il note cependant que les deux définitions ne correspondent pas exactement dans la mesure où l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 vise « *un ou plusieurs points précis* » tandis que la nouvelle définition de l'article 1<sup>er</sup> vise « *un ou plusieurs fonds précis* ». Le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées dans son avis du 25 janvier 2021 et confirme sa préférence pour une formulation identique de ces deux articles.

En revanche, il déplore que le nouveau texte maintienne les exclusions d'office énumérées à l'alinéa 4 du futur article 8, au motif que « *ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives* ».

Or, justement, il ne s'agit pas de préciser le caractère substantiel ou non de telle ou telle modification ponctuelle du PAG, qui est *a priori* circonscrit à la définition précitée, mais bien d'exclure purement et simplement de la procédure dite « allégée » de modification ponctuelle certaines situations. Le SYVICOL s'était fermement opposé à cette limitation du champ d'application de cette disposition pour les motifs amplement développés dans son précédent avis qui conserve toute sa pertinence. Il note d'ailleurs avec regret que le Conseil d'Etat, qui avait critiqué les restrictions ainsi apportées au champ d'application de cet article en notant qu'il « *semble opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de moindre envergure* », n'a pas été suivi dans son analyse qui rejoint celle du SYVICOL.

Le SYVICOL maintient que ces exclusions ne sont pas justifiées et insiste encore une fois sur la suppression de l'alinéa 4. Concernant le premier cas de figure, à savoir les modifications qui ont pour objet de délimiter la zone verte, il rappelle que la compétence du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pourrait tout à fait s'exercer parallèlement à celle du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions. De même, la problématique liée au deuxième cas de figure, à savoir les modifications « *qui ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol* », est également inchangée. Le SYVICOL s'était notamment interrogé sur ce qui est substantiel et ce qui ne l'est pas, dans la mesure où, par définition, toute modification du PAG affecte le mode et le degré d'utilisation du sol. A ce titre, l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 illustre bien cette hypothèse et les interprétations dysphasiques auxquelles elle peut se prêter. En effet, une modification du degré d'utilisation du sol telle que prévue à cet article ne serait ni substantielle ni même ponctuelle puisqu'elle serait dispensée de toute modification du PAG pour tenir compte de cette augmentation.

Enfin, le dernier cas de figure concerne les modifications susceptibles de contrevenir aux objectifs énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. Ici encore, les termes « susceptibles de » sont largement sujets à interprétation. Dans la mesure où cette conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle du PAG fait précisément l'objet de la vérification du ministre dans le cadre de la procédure allégée d'approbation du projet de modification ponctuelle du PAG telle que prévue au futur article 18bis, paragraphe 7 de la loi (article 4 du projet de loi), l'exclusion visée est superflue.

Le SYVICOL profite ici de l'occasion pour mettre en perspective le présent projet de loi avec le projet de programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après PDAT) qui prévoit, lui, de limiter l'artificialisation du foncier. Il partage ainsi la préoccupation du Conseil d'Etat quant à un manque d'efficacité du dispositif des servitudes qui est d'autant plus grand que le projet de PDAT prévoit que « *les modifications des PAG peuvent toujours être réalisées tout en s'inscrivant dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol* ». Autrement dit, les chances de reclassement futures d'un terrain qui se trouve actuellement classé dans une zone non constructible en une zone d'habitation ou une zone mixte seront, sinon quasi inexistantes, du moins sérieusement compromises. Dans ces conditions, la désignation obligatoire de telles servitudes, qui ne s'appliquera qu'aux PAG dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la future loi (amendement 10), ce qui entrainera nécessairement un décalage de plusieurs années, risque de rester lettre morte.

### *Amendement 3 – nouvel article 2*

Cet amendement apporte des modifications aux futurs articles 9bis à 9octies. Le SYVICOL n'a pas d'observation à formuler en ce qui concerne le point 1<sup>o</sup>.

Le point 2<sup>o</sup> modifie le futur **article 9bis** et remplace notamment les termes « peut désigner » par « désigne », étant précisé que la désignation par le conseil communal des servitudes créneau temporaire de viabilisation (ci-après CTV) et créneau temporaire de construction de logements (ci-après CTL) continue à être obligatoire pour les cas visés aux articles 9ter et 9quater, paragraphe 1<sup>er</sup>, et facultative pour les cas visés aux articles 9ter et 9quater, paragraphe 2.

Le SYVICOL rappelle qu'il s'est montré favorable à l'instauration de telles servitudes, sous réserve de ses considérations quant aux effets et sanctions qui y étaient attachées. Ainsi, il était d'avis que si les limitations au droit de propriété apportées par les servitudes CTV et CTL ne pouvaient ouvrir droit à indemnité au bénéfice des propriétaires des fonds grevés, tel n'était en revanche pas le cas du changement de statut des fonds dans le PAG qui, lui, ouvrait droit à indemnité. Pour neutraliser cet effet indésirable des servitudes, le SYVICOL avait proposé d'ériger l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements en une condition de ce classement en zone constructible,



qui serait lui-même provisoire et donc limité dans le temps. Il se réjouit de constater que les modifications introduites à l'article 9bis par l'amendement 3 suivent le même raisonnement, de sorte que « *les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation* ».

L'article 9ter a été entièrement réécrit dans le but de renforcer la sécurité juridique de la servitude CTV (point 3°). Le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> souligne la volonté des auteurs de limiter dans le temps les effets du PAG portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou en zone mixte (alinéa 1<sup>er</sup>) ainsi que sur ceux pour lesquels la zone d'aménagement différée (ci-après ZAD) est levée (alinéa 2). La servitude CTV s'applique dès lors de manière automatique et obligatoire sur ces fonds, dans les conditions prévues au paragraphe 3. L'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> précise désormais que les effets du PAG continuent à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation. Le SYVICOL observe que contrairement à l'article 9quater qui précise la définition du gros œuvre permettant de qualifier le commencement des travaux de construction, ni l'article 9ter, ni l'article 9quinquies n'apportent d'explication sur ce qu'il faut entendre par « *entamés de manière significative* » pour les travaux de viabilisation. Vu la diversité des travaux à effectuer et par différents prestataires, le SYVICOL estime qu'il serait opportun de détailler ce que recouvre cette notion. En effet, il convient de garantir un maximum de sécurité juridique tant pour le propriétaire des fonds que pour le bourgmestre qui devra apprécier le commencement des travaux conformément à l'article 9quinquies.

Inversement, à défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35 de la loi avant l'écoulement de la date butoir, le fonds est reclassé, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, et retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol dont il disposait avant le vote du conseil communal lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude (article 9ter, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>). Le SYVICOL fait remarquer ici que ce reclassement concerne les deux hypothèses couvertes par le paragraphe 1<sup>er</sup>, c'est-à-dire à la fois celle d'un classement dans une zone constructible et celle où la ZAD a été levée par la modification du PAG intervenue précédemment. Or, dans ce second cas de figure, la formulation « le fonds est reclassé » est inadaptée dans la mesure où le classement de base du fonds n'est pas modifié, seul un élément – la ZAD – étant à nouveau superposé. Compte-tenu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, le SYVICOL est d'avis que la problématique liée à une éventuelle indemnisation des propriétaires concernés est résolue.

Le paragraphe 2 maintient la faculté de couvrir d'une servitude CTV les fonds déjà situés en zone d'habitation ou en zone mixte et soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier, mais la soumet à la condition que l'urbanisation de ces fonds contribue par leur localisation et leur envergure soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant. Ces critères visent à cadrer la désignation de servitudes facultatives et le SYVICOL y marque son accord, tout en soulignant le fait que la future zone superposée « servitude CTV » devra être mise en place par le conseil communal en raison de critères objectifs vérifiables d'après l'ensemble des éléments de l'étude préparatoire. Dès lors, le contenu du règlement grand-ducal prévu à l'article 9bis paragraphe 2 revêt une importance certaine.

La conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation sur ces fonds a été assouplie en ce que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais en ZAD conformément au nouvel article 9ter, paragraphe 4, alinéa 2. Si la « sanction » proposée par la commission a le mérite d'être constante en termes d'inclusion dans le périmètre d'agglomération et donc d'éviter l'écueil dénoncé par le SYVICOL d'ouvrir un droit à indemnité, elle n'en est pas moins antinomique. En effet, la raison d'être de la ZAD est de permettre aux autorités communales d'opérer un phasage adéquat du développement urbain afin de garantir une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural et un développement harmonieux des structures urbaines et rurales dans l'intérêt général, et donc de réserver à une urbanisation future des fonds qui, par leur localisation et la configuration des lieux, disposent d'un degré de centralité moindre.

Or, ce sont précisément les considérations urbanistiques inverses qui doivent servir de justification à un instant X à l'instauration d'une servitude CTV sur les fonds « *qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité* ». En toute rationalité, ces mêmes considérations devraient s'opposer à l'apposition d'une ZAD sur ces mêmes fonds à un instant X+6.

Le SYVICOL craint, outre la problématique de « l'adaptation » du PAG prévue à l'article 9quinquies, que la démonstration de ce raisonnement par l'absurde qui consiste à substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne rencontre quelques chances de succès devant une juridiction administrative.

Il s'y ajoute que le statut de ZAD emporte, conformément à l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, le blocage temporaire des fonds concernés qui est cependant appelé à être levé dès que le recours à la réserve foncière s'impose, c'est-à-dire dès que la pénurie de terrains appelés à la construction ou à l'aménagement se fait effectivement sentir au niveau de la localité, voire de la commune concernée. Cette condition liée à l'existence ou non d'une pénurie au niveau des terrains à construire ou à aménager justifiant le recours à la réserve foncière que représente la ZAD est en quelque sorte déjà acquise au moment où celle-ci est imposée et sa désactivation ultérieure ne fait aucun doute. Pour les mêmes raisons, ce sont en effet encore et toujours les mêmes fonds pour lesquels la levée de la ZAD devra intervenir en priorité par rapport aux fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage. Cette circonstance est de nature à relativiser l'effet dissuasif mis en avant par les auteurs de l'amendement dans la mesure où les propriétaires concernés sont de toute manière assurés de pouvoir urbaniser leur fond situé en position centrale des localités à moyen terme. Au contraire, pour les communes, un tel effet dissuasif est bien réel alors que, combiné à l'article 9octies, paragraphe 2, le développement futur de la commune pourrait être bloqué par la mise en place de ZAD qui ne pourront pas être levées pendant une certaine période tout en empêchant la mobilisation d'autres terrains moins bien situés.

Ce raisonnement vaut tout autant pour ce qui concerne la servitude CTL.

Le paragraphe 3 de l'article 9ter amendé réduit la durée maximale de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation à six années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10. Le SYVICOL note avec satisfaction que les modifications opérées tant à cet article qu'à l'article 9septies permettront aux autorités communales de définir une date butoir de la servitude. En revanche, en ce qui concerne la durée du délai, le SYVICOL avait déjà fait valoir le fait que le délai de douze années risquerait d'être dépassé compte-tenu des travaux de voirie et d'équipements publics à réaliser, ce qui est *a fortiori* le cas d'un délai plus court. Il salue dès lors le maintien de la possibilité d'y déroger « lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de viabilisation plus importants », la disposition faisant référence aux contraintes visées à l'alinéa 2. Le SYVICOL s'interroge cependant sur la marge de manœuvre dont disposent les autorités communales : est-ce qu'elles peuvent prévoir *ab initio* un délai supérieur à six années à condition de justifier lesdites contraintes dans l'étude préparatoire au PAG, ou devront-elles/pourront-elles procéder à une modification du PAG en vue de proroger la date butoir initialement prévue conformément à l'article 9septies, paragraphe 2 ? Cette possibilité de déroger dans le temps est-elle limitée ?

Compte-tenu des conséquences qui en découlent, le SYVICOL insiste sur une clarification de cette disposition, y compris son articulation avec les conditions légales de suspension et de prorogation des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements prévues à l'article 9septies.

Il s'y ajoute que la nouvelle rédaction du paragraphe 3 de l'article 9septies prévoit désormais l'hypothèse d'une prorogation unique des CTV et CTL d'une durée maximale de deux années par le biais d'une modification du PAG, en supprimant les conditions auxquelles cette prorogation était auparavant soumise. Selon les auteurs, il s'agit de « permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique ». Si le SYVICOL salue la suppression des critères de prorogation des délais de viabilisation et de construction, qui offre davantage de flexibilité aux autorités communales, il regrette en revanche la lourdeur de la procédure qui impose de devoir passer par une modification du PAG et renvoie sur ce point à ses considérations exprimées dans son avis complémentaire. Il rappelle également sa remarque quant à la cohérence du texte et insiste pour un regroupement de ces dispositions aux articles 9ter et 9quater.

Le SYVICOL reste également d'avis qu'aucune raison valable ne s'oppose à ce que le projet de loi prévoit un délai d'achèvement des travaux, et se rallie aux observations du Conseil d'Etat à ce sujet. Ce qui serait non souhaitable en l'espèce est de voir fleurir des constructions commencées mais non achevées. Si, comme l'indique la commission, à l'expiration de la date butoir prévue par le CTV les travaux sont quasiment achevés alors la condition posée par la servitude (« entamés de manière significative ») est exécutée et les effets du PAG continuent à s'appliquer. Rien n'empêche donc d'instaurer

une seconde date butoir pour l'achèvement des travaux qui, comme pour la première, pourrait faire l'objet d'une prorogation afin de maintenir la pression sur les propriétaires concernés.

L'article **9quater** relatif à la servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements est également remplacé par le point 4° de l'amendement 3. Le champ d'application de cet article est calqué sur celui du nouvel article **9ter** : il s'applique de manière obligatoire sur les fonds reclassés d'une zone non constructible en une zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier et aux fonds sis en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier pour lesquels la ZAD est levée (paragraphe 1<sup>er</sup>), et de manière facultative aux fonds classés en zone d'habitation ou zone mixte pour autant que leur urbanisation contribue soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant (paragraphe 2). Le SYVICOL renvoie dès lors à ses observations sous l'article **9ter** qui sont valables ici.

Il salue la précision apportée par les auteurs en ce qui concerne l'entame des travaux de construction, qui porte désormais sur les travaux de gros œuvre des logements, ceux-ci étant également définis. Le délai de la servitude CTL est maintenu à quatre années, et il peut y être dérogé dans les mêmes conditions qu'à l'article **9ter**, à savoir « *lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de construction de logements plus importants* ». Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article **9ter** concernant les dérogations à ce délai ainsi que les éventuelles prorogations et suspensions.

Les modifications précisent encore les conséquences d'un défaut de commencement des travaux de gros-œuvre endéans le CTL. Ainsi, les fonds concernés seront désormais couverts par une ZAD tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol prévus par le PAG. La conséquence étant la même qu'en cas de non-exécution de la servitude CTL, le SYVICOL renvoie à ses développements précédents relatifs aux conséquences de la superposition par une ZAD.

L'article **9quinquies** relatif à la procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements a lui aussi été considérablement remanié par la commission. Or, le SYVICOL se demande si l'intitulé de cet article ne devrait pas être modifié compte-tenu des changements opérés dans le texte, alors que désormais ce n'est plus le bénéficiaire de l'autorisation qui informe le bourgmestre.

Ainsi, le paragraphe 1<sup>er</sup> est remplacé et c'est désormais le bourgmestre qui devra constater que les travaux « *n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai de la date butoir* » et qu'il en « *notifie par voie de lettre recommandée avec accusé de réception les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement* » de cette date. Ceci implique un déplacement systématique sur les lieux pour vérifier le commencement ou non des travaux, de sorte qu'il pourrait être utile de dresser un acte écrit quel que soit le constat effectué afin de se prémunir contre d'éventuelles contestations de tiers.

Le SYVICOL se demande par ailleurs si d'autres modalités sont prévues en ce qui concerne l'établissement de ce constat, par exemple qu'il soit contradictoire. D'après le texte, le constat et la notification seraient deux actes administratifs distincts, le premier devant impérativement être effectué le jour de l'écoulement de la date butoir pour être valable, tandis que la notification doit intervenir au plus tard quinze jours après l'écoulement de cette date. Dès lors, la notification confirme le constat dressé qui serait joint en copie et pourrait informer les propriétaires concernés et le cas échéant le bénéficiaire de l'autorisation de construire des effets qui en découlent. Il s'y ajoute que ce constat respectivement la notification y liée produisent incontestablement des effets juridiques puisqu'il s'agit de la seule décision prise par le bourgmestre à défaut de modification du PAG, ce qui est implicitement confirmé par l'article **9quater**, paragraphe 3, alinéa 2 (« *le bourgmestre transmet sa décision au ministre* »). Il serait dès lors, dans la perspective d'une absence de vote du conseil communal, utile de préciser dans le courrier de notification les conséquences pour les fonds concernés de la non-exécution – ou de l'exécution – de la servitude contenue dans le PAG.

Le SYVICOL note avec satisfaction qu'à la suite de cet amendement, la procédure relève de la seule compétence des autorités communales conformément à la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain. Ainsi, en cas de contestation du constat par les propriétaires respectivement le bénéficiaire de l'autorisation de construire, le nouveau paragraphe 3 prévoit que le bourgmestre statue sur ces réclamations. Comme cette décision implique de trancher la question de savoir si les travaux ont été ou non effectués au jour de l'écoulement de la date butoir et donc de confirmer ou d'infirmer le constat dressé à cette occasion, la précision selon laquelle « *en même temps qu'il décide si les travaux ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir* » est superflète. Le

SYVICOL note également qu'il ne s'agit pas d'une date butoir quelconque mais de la date butoir indiquée par le PAG, de sorte qu'il convient d'écrire « *de la date butoir* ». Enfin, la formule « *avant de statuer, le bourgmestre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi* » est également superflue dans la mesure où il va de soi que le constat dressé par le bourgmestre doit être conforme à la loi. Le cas échéant, il reviendra aux tribunaux de vérifier la validité de ce constat sur la forme et sur le fond étant donné que c'est ce constat, respectivement la décision de confirmation en cas de réclamation, qui est susceptible d'être attaquée.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 prévoit que « *lorsque le bourgmestre décide que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement d'une date butoir, il transmet sa décision endéans les quinze jours au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, ainsi qu'une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général* ». La commission maintient dès lors l'absence de recours à une modification du PAG au profit d'une « *adaptation* » du PAG, au motif qu'il s'agit d'une simple mesure d'exécution d'un règlement communal par le bourgmestre en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Rappelons que cette adaptation a pour objet de reclasser les fonds visés à l'article 9ter, paragraphe 1er, alinéa 1er qui retrouvent le mode et le degré d'utilisation du sol dont ils disposaient avant le vote du conseil communal, et de couvrir les autres fonds concernés par une servitude CTV ou CTL d'une ZAD (article 9ter, paragraphe 1er, alinéa 2 et paragraphe 2 ; article 9quater). Le SYVICOL, tout en comprenant le souci d'éviter de passer par une procédure formelle de modification du PAG, avait déjà fait part dans son précédent avis de ses doutes par rapport à la conformité de la procédure envisagée par les auteurs avec les principes généraux du droit ainsi qu'à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par une loi du 29 août 1953, dans la mesure où, selon son analyse, les prescriptions d'une zone superposée doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG. Or, les changements apportés par la commission à cet article ne sont pas de nature à énerver cette conclusion, y compris en ce qui concerne l'apposition d'une ZAD. En effet, la levée de la ZAD s'opère, au vœu de l'alinéa 3 de l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune à travers une modification du PAG. La règle du parallélisme des formes implique donc, au moins en l'état actuel du texte, une modification du PAG et un vote du conseil communal. Le SYVICOL se demande si une solution similaire à celle prévue par l'article 29, alinéa 3, du prédit règlement grand-ducal en ce qui concerne les zones d'urbanisation prioritaire ne pourrait pas être recherchée. Ces développements ne changent cependant rien à la dichotomie de la motivation à la base de l'instauration d'une servitude CTV ou CTL et d'une ZAD, qui pourra toujours être critiquée dans le contentieux contre la décision administrative.

Au paragraphe 5, le SYVICOL se pose la question de savoir si le délai de trente jours avant la publication de la version adaptée du PAG est suffisant pour tenir compte de la possibilité offerte aux propriétaires ou au bénéficiaire de l'autorisation de construire d'introduire une réclamation conformément au paragraphe 3.

Enfin, le SYVICOL s'étonne de la formulation du paragraphe 6 de l'article 9quinquies et se demande si celle-ci est effectivement adaptée à l'ensemble des cas de figure prévus aux articles 9ter et 9quater. A ses yeux, même s'il n'y a pas de contradiction au sens propre entre la version adaptée du PAG et la version en vigueur avant l'instauration des servitudes CTV et CTL, il y a tout du moins une divergence, de sorte que la formule « *le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut* » semble erronée.

Outre des adaptations terminologiques, l'article 9sexies est modifié en ce sens que les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares ne seront plus exemptés de la servitude CTV. Le SYVICOL n'a pas de commentaire particulier à faire et renvoie pour le surplus à ses précédentes observations.

L'article 9septies amendé par la commission précise désormais que, dans le cadre d'un remembrement ministériel entraînant une suspension des CTV et CTL, le collègue des bourgmestre et échevins produit à titre informatif une version adaptée de la partie graphique du PAG renseignant la suspension des CTV et CTL, puis une nouvelle version adaptée renseignant les nouvelles dates butoirs après la signature de l'acte de remembrement. Le SYVICOL est d'avis que la production de ces documents entraîne une charge administrative supplémentaire pour les communes qui pourrait être au moins partiellement évitée. Concernant la première hypothèse de la suspension des créneaux pendant la procédure

de remembrement, le SYVICOL donne à considérer que, comme le projet de remembrement fait l'objet d'une publicité conformément à l'article 45 de la loi tandis que l'article sous examen prévoit une suspension des créneaux pendant l'élaboration du projet de remembrement, cette publicité devrait être suffisante pour assurer l'information des tiers de ladite suspension.

D'autre part, ce n'est qu'une fois l'acte de remembrement dressé que la commune sera en mesure de déterminer la nouvelle date butoir des créneaux, étant entendu que d'après les explications de la commission, ces derniers doivent simplement être adaptés pour tenir compte de la période effective de suspension. Le SYVICOL s'interroge par rapport au fait que « *les propriétaires concernés se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remembrement ministériel* » suivant le commentaire de cet amendement, compte-tenu de l'attribution aux propriétaires de nouvelles parcelles auxquelles les servitudes sont attachées en vertu de l'article 49 qui concerne le report des droits réels. Il est d'avis que la possibilité de modifier lesdits créneaux à la demande des propriétaires des fonds concernés devrait être ouverte dans le cadre d'une procédure de remembrement ne serait-ce que pour éviter de devoir ensuite passer par une modification du PAG pour les proroger.

Concernant le paragraphe 2 de l'article 9septies, le SYVICOL rappelle ses remarques à l'endroit de l'article 9ter où il demande de préciser les cas dans lesquels les CTV et CTL peuvent faire l'objet d'une modification, respectivement d'une prorogation (article 9septies, paragraphe 3).

La modification opérée à l'article 9octies nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'appelle pas de commentaire de la part du SYVICOL. En revanche, il déplore le maintien du paragraphe 2 de l'article 9octies selon lequel « *le mode d'utilisation du sol, le degré d'utilisation du sol ainsi que le statut de zone d'aménagement différé affectés aux fonds suite à un non-respect des créneaux temporaires prévus aux articles 9ter et 9quater, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30bis pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié* », auquel il s'était opposé avec la plus grande fermeté. Malheureusement, le Conseil d'Etat a simplement renvoyé dans son avis aux observations du SYVICOL sans toutefois en tirer les conclusions qui s'imposaient. La commission, elle, estime que « *le principe de mutabilité des plans d'aménagement général est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à ce que, par le biais de la modification de la loi, ce principe soit ponctuellement remis en cause* ».

Considérant cette position pour le moins surprenante, le SYVICOL souhaite compléter ses précédentes observations par les développements suivants. Il rappelle que l'autonomie communale est un principe à valeur constitutionnelle duquel il découle notamment que les communes sont responsables de l'aménagement de leur territoire, dans le respect du cadre fixé par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale garantit le libre exercice des missions confiées par la loi aux communes, auquel viennent se greffer les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette compétence est exercée par le collège des bourgmestre et échevins sous l'approbation du conseil communal ou par le bourgmestre en vertu de l'article 3 de la loi précitée, et se matérialise par le PAG que chaque commune est tenue d'avoir. En outre, l'article 8 de la précitée loi dispose que tout PAG peut être modifié, et que l'initiative en revient au collège des bourgmestre et échevins conformément à l'article 7.

Outre le fait que la motivation des auteurs pour instaurer une telle disposition demeure inexplicée, le SYVICOL est d'avis que celle-ci enfreint les principes et dispositions légales susmentionnés. Qui plus est, elle est contreproductive dans la mesure où ce n'est pas tant le propriétaire non diligent qui est sanctionné, puisqu'il est en quelque sorte assuré de voir cette « sanction » levée, mais plutôt la commune qui risque de se retrouver pénalisée dans son développement en attendant la mobilisation de ces terrains. Le SYVICOL insiste partant sur la suppression de l'article 9octies, paragraphe 2.

#### *Amendement 4 – nouvel article 3*

Ce nouvel article réintroduit le délai de quatre mois endéans duquel la commission d'aménagement doit rendre son avis par rapport au projet de PAG, qui avait été supprimé en 2018. Le SYVICOL se félicite du rétablissement de ce délai comme il l'avait demandé dans son avis du 25 janvier 2021.

#### *Amendement 5 – article 4*

L'amendement 5 porte sur l'article 4 du projet de loi qui propose d'instaurer une procédure de modification ponctuelle du PAG. Le SYVICOL se permet de rappeler ici la conclusion de son avis

complémentaire : « *il ne saurait dès lors marquer son accord avec le texte actuel prévoyant une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt. Il plaide dès lors pour une tutelle d'approbation classique portant sur le projet de modification ponctuelle du PAG tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18bis, paragraphe 5* ». Il constate que le Conseil d'Etat critique lui aussi la complexité et donc la longueur de la procédure prévue et estime qu'elle ne saurait contribuer à une simplification administrative significative, mais sans analyser l'ensemble des étapes de la procédure qui a fait l'objet des critiques du SYVICOL, notamment les paragraphes 4 et 7 qui attribuent au ministre un pouvoir de tutelle extraordinaire.

Or, les modifications projetées par l'amendement 5 ne sont pas de nature à infléchir la position du SYVICOL. En effet, outre quelques adaptations mineures du texte, la commission propose de supprimer la réunion d'information avec la population au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du PAG. Le SYVICOL observe que cette suppression ne représente aucun gain de temps, contrairement aux propositions qu'il a formulées dans son avis complémentaire et auxquelles il renvoie.

*Amendements 6 et 7 – article 5 et article 6 nouveau*

Sans commentaire

*Amendement 8 – nouvel article 7*

Sans commentaire

*Amendement 9 – nouvel article 8*

Cet amendement porte modification des articles 42 à 60 concernant le remembrement urbain et supprime les articles 61 et 62 relatifs à l'obligation de construire. Dans un souci de clarté et de compréhension de ce second avis complémentaire, le SYVICOL reproduit en partie ses observations formulées dans le cadre de son avis du 13 novembre 2017 et y revoit pour le surplus.

L'**article 42** intitulé « objet et organisation » a été modifié par la commission mais des interrogations subsistent aux yeux du SYVICOL. Dans son avis complémentaire, le SYVICOL, rejoint dans son analyse par le Conseil d'Etat, s'était interrogé sur la nouvelle répartition des lots « *en fonction des disponibilités foncières* », mais l'idée selon laquelle les nouveaux lots doivent être répartis dans la mesure du possible en respectant la situation initiale – et qui correspond à l'esprit du texte actuel – n'a pas été remise en cause. Or, la commission a fait le choix de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 42 dans son intégralité, « pour des raisons de sécurité juridique », plutôt que de supprimer la formulation litigieuse. Cette suppression ne donne pas seulement au ministre une marge de manœuvre importante mais lui laisse une liberté totale dans la redistribution des lots, qui risque de porter préjudice à des propriétaires a priori non hostiles au projet de remembrement en ce qu'ils pourraient se voir attribuer des lots le cas échéant assez éloignés de leur situation initiale. Le SYVICOL est d'avis que la procédure de remembrement doit malgré tout tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés. Si, en pratique, il s'agit de répartir les lots en respectant le plus possible leur situation initiale, alors ceci doit être reflété par le texte qui est à compléter par la seconde phrase de l'alinéa 2 suivant lequel « *les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale* ».

Ensuite, le SYVICOL s'était interrogé par rapport à la cession différée des terrains accueillant les opérations de viabilisation au domaine public communal. Comme la cession au domaine public communal est normalement effectuée au prorata des apports des différents propriétaires, il était d'avis, pour garantir une équité entre tous les propriétaires, qu'il aurait fallu prévoir un mécanisme assurant que les propriétaires qui seront concernés par les travaux de voirie et d'équipements publics dans une deuxième phase devront contribuer soit en nature en cédant une partie de terrain, soit financièrement en payant une soulte, à la cession des fonds réservés à ces travaux. A la lecture du commentaire de l'amendement, le SYVICOL comprend qu'il s'agit en réalité d'une cession « anticipée » qui serait rendue possible uniquement par l'accord préalable du ou des propriétaires concernés mais exécutée ultérieurement au moment de la mise en œuvre du PAP. La question se pose néanmoins de savoir comment cet accord est acté – est-ce dans l'acte de remembrement ? – et si l'on peut sécuriser la signature ultérieure de la convention. Le SYVICOL est également d'avis que cette cession partielle devra intervenir au cas par cas selon la configuration des lieux alors qu'une exécution en plusieurs

phases de ces travaux de voirie et d'équipements publics – pour autant qu'elle soit possible – risque de nuire à la cohérence du projet pris dans son ensemble, par exemple en ce qui concerne l'aménagement des espaces collectifs.

Finalement, le SYVICOL avait observé que cet article ne faisait plus la distinction entre les fonds bâtis et les fonds non bâtis, et ce sans explication aucune. La commission précise à ce sujet que de tels fonds doivent pouvoir être remembrés et que l'article 43, point 4°, dispose que le projet de remembrement doit comporter le cas échéant un état des constructions à démolir. Si le SYVICOL est d'accord avec le fait que les fonds bâtis ne doivent pas être exclus d'office de la procédure de remembrement, il se demande en quoi l'actuelle formulation de l'article 64, alinéa 2, de la loi « *empêcherait le remembrement en vue de l'exécution d'un PAP* ».

L'**article 43** relatif au projet de remembrement a également été amendé par la commission. Le texte fait désormais la distinction entre deux dates fixes pour l'évaluation de la valeur des surfaces à apporter selon qu'il s'agit d'un remembrement amiable ou ministériel, de sorte que le SYVICOL peut marquer son accord avec cette disposition.

L'**article 44** qui traite du remembrement ministériel est modifié en ce qui concerne le droit d'initiative en vue de l'élaboration d'un projet de remembrement. Désormais, le ministre pourra se saisir lui-même, en sus du collège des bourgmestre et échevins de la commune et de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés. Ce faisant, la commission a restreint la possibilité pour les propriétaires de saisir le ministre d'une telle demande. La compétence du ministre s'analyse par ailleurs en une compétence liée dans la mesure où il doit donner suite à la demande de remembrement. Dans son avis précité, le SYVICOL avait exprimé ses craintes que le recours au remembrement ministériel ne devienne la règle compte-tenu de la possibilité offerte à tout propriétaire de saisir le ministre d'une telle demande. La modification proposée par la commission réduit partant le risque de voir recourir à cette procédure de façon intempestive. En revanche, le SYVICOL reste d'avis que le projet de loi devrait favoriser la prise de contact des propriétaires concernés avant la finalisation et le dépôt du projet de remembrement. Il avait ainsi proposé de compléter le texte par une disposition selon laquelle le ministre informe les propriétaires ou nuspropriétaires de la demande de remembrement ministériel, respectivement de sa décision d'ordonner un remembrement ministériel, afin de les impliquer dans l'élaboration du projet de remembrement dans le but d'aboutir à une solution qui recueille un large consensus parmi ces derniers.

L'amendement procède à des adaptations mineures de l'**article 45** relatif à la publication et au dépôt du projet de remembrement pour donner suite aux remarques du Conseil d'Etat. Il prévoit désormais la publication du dépôt du projet par voie d'affiches ainsi que sur le site internet de la commune. L'**article 46** est complété par un second alinéa précisant que les observations des propriétaires des fonds sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. Le SYVICOL partage les considérations de la commission en ce qui concerne la difficulté de faire courir le délai concomitamment pour les tiers intéressés et les propriétaires concernés, même s'il convient d'éviter qu'un propriétaire qui ne se serait pas vu notifier le projet de remembrement puisse faire obstacle à la procédure. En revanche, le SYVICOL constate avec regret qu'il n'a pas été fait suite à ses observations concernant la mise à l'écart des communes dans le cadre de la procédure de remembrement ministériel qui remplace l'actuelle procédure de remembrement légal. Il avait critiqué que les autorités communales soient dépossédées de leur rôle dans la procédure, qui se limite à procéder au dépôt et à la publication du dépôt. Ces dernières ont cependant un intérêt quant à l'issue de la procédure de remembrement, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics.

Le SYVICOL réitère par conséquent sa demande de pouvoir soumettre au ministre son avis par rapport au projet de remembrement ainsi qu'aux observations présentées. Il insiste sur l'ajout d'un alinéa 3 à l'article 46 libellé comme suit : « *Le ministre soumet le projet de remembrement ainsi que, le cas échéant, les observations des personnes intéressées et des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement à l'avis du conseil communal. L'avis du conseil communal doit parvenir au ministre dans un délai de trois mois à partir de la réception du projet de remembrement sous peine de forclusion* ».

Les modifications apportées à l'**article 47** n'appellent pas de commentaire particulier, ce qui n'est pas le cas de l'**article 48** qui traite de l'exécution du remembrement. Le SYVICOL avait estimé que le bourgmestre n'a pas d'intérêt à intervenir dans la désignation du notaire chargé de dresser l'acte de remembrement ou dans l'établissement de ces actes, alors que le ministre de l'Intérieur, qui mène la

procédure de remembrement ministériel, doit également superviser les actes qui en découlent. Il convient de rappeler que dans la procédure de remembrement légal, ces actes sont dressés « à l'intervention du ministre » par le ou les notaires de la région « à désigner par le ministre ». Si la référence au bourgmestre a bien été biffée à l'article 48, paragraphe 2, elle a cependant été maintenue au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2. Le SYVICOL demande partant à voir modifier cette disposition dans le sens que le ou les notaires sont à désigner par le ministre.

Concernant les **articles 50 et 51**, le SYVICOL renvoie à son avis du 13 novembre 2017 par rapport aux articles 54 et 55, notamment en ce qui concerne l'indemnisation éventuelle de servitudes.

Finalement, l'amendement supprime purement et simplement les **articles 61 et 62** de la loi relatifs à l'obligation de construire. Le SYVICOL avait eu l'occasion de prendre position à plusieurs reprises au sujet des modifications projetées par le projet de loi, dans son avis du 13 novembre 2017 ainsi que dans son avis complémentaire du 25 janvier 2021, par lequel il avait demandé « *itérativement le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens* ». Il va de soi que cela sous-entend le maintien de la section 2 relative à l'obligation de construire du chapitre 4.

Or, « *considérant les observations et l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission propose de supprimer l'article 61 nouveau* ». Cette solution radicale étonne dans la mesure où les remarques du Conseil d'Etat ne sont nullement rédhitoires. Conformément à sa position antérieure, le SYVICOL s'oppose vivement à la suppression de cet article et propose de le remplacer par le texte suivant, pour tenir compte des remarques exprimées par la Haute Corporation :

*« Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.*

*Les propriétaires des fonds concernés sont notifiés par le collège des bourgmestre et échevins de la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées par lettre recommandée avec avis de réception dans un délai de cinq jours à compter de la délibération du conseil communal. L'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse.*

*La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trente jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune, cette publication étant effectuée conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux définie par l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.*

*Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées est encore publiée par le collège des bourgmestre et échevins sur le site internet de la commune. »*

Il s'agit tout d'abord de préciser l'objet de l'ordonnance en reprenant les termes « *entièrement ou partiellement* » aux alinéas 2 et 3, d'instaurer un délai pour notifier la délibération aux propriétaires concernés – à titre indicatif, de cinq jours à partir de celle-ci – et de rallonger le délai après l'expiration duquel l'ordonnance devient obligatoire à trente jours comme le permet l'article 82 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 afin de laisser un délai raisonnable à toutes les personnes intéressées pour introduire un recours. Finalement, une publication de la délibération sur le site internet de la commune est prévue.

Le SYVICOL précise par ailleurs qu'il avait salué la simplification voulue par les auteurs du projet de loi de la procédure actuellement applicable, qui est celle des PAP, en lui substituant une délibération du conseil communal portant ordonnance de l'affectation à la construction des terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées à laquelle le Conseil d'Etat ne s'est pas formellement opposé.

De la même manière, le SYVICOL est contre la suppression de **l'article 62** proposée par la commission qui indique ceci : « *au vu de l'analyse du Conseil d'État et de son opposition formelle à l'article 62 qui est source d'insécurité juridique, la commission propose de supprimer l'article 62 nouveau. En effet, la réforme de l'impôt foncier qui est actuellement en cours comporte une série de*



*mesures incitatives en vue de la construction de logements. La procédure de l'obligation de construire devient dès lors superfétatoire ».*

Cette analyse est en partie seulement correcte dans la mesure où elle repose sur une prémisse erronée. En effet, l'article 66 du projet de loi initial avait proposé de supprimer du texte actuellement en vigueur toute disposition relative à la procédure d'expropriation pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet, pour ne laisser subsister que la possibilité pour la commune de voter une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Or, le résultat était couru d'avance et ne laissait aucun doute au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans ses divers avis déposés dans le cadre du projet de loi n°5696 portant promotion de l'habitat et créant un pacte logement avec les communes au sujet de l'introduction d'une taxe d'obligation de construire comme alternative à l'expropriation, et qui formait l'une des trois oppositions formelles ayant entraîné le refus de la dispense du second vote constitutionnel.

Le SYVICOL avait déjà soulevé ce problème dans son avis du 13 novembre 2017, dans lequel il « estime toutefois qu'il serait opportun de pouvoir continuer à recourir à la procédure d'expropriation, dans la mesure où certains projets peuvent néanmoins remplir les critères de l'utilité publique, et qu'il convient d'étudier d'autres sanctions éventuelles ». Cette position a été réitérée dans son avis complémentaire, où il plaide pour le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur le bien-fondé de cette suppression de la possibilité de recourir à l'expropriation en renvoyant aux observations du SYVICOL et s'était, sans surprise, opposé formellement à cet article. S'il est donc exact que le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements<sup>1</sup> fait double emploi avec la taxe de non-affectation à la construction, la vraie question n'est pas là. En effet, cet impôt ne fait pas double emploi avec le dispositif de l'obligation de construire lui-même, seulement avec la taxe qu'il a vocation à remplacer. Retenir le contraire reviendrait à remettre en cause l'intégralité du projet de loi sous examen étant donné que les servitudes qu'il se propose d'instaurer répondent aux mêmes finalités que les futurs impôts. Les auteurs du projet de loi n°8082 ont cependant pris le soin de préciser que les deux dispositifs – servitudes et impôts – sont compatibles et complémentaires, ce qui devrait aussi être le cas de l'obligation de construire pour autant qu'elle puisse donner lieu à une expropriation.

Le SYVICOL est d'avis *a fortiori* que l'obligation de construire peut très bien s'articuler avec le nouveau dispositif des servitudes, tout en étant bien plus efficace. Le champ d'application de l'obligation de construire porte sur des terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, sur lesquels les servitudes pourront s'appliquer de manière facultative. Une commune disposerait dès lors du choix d'apposer une zone superposée CTV/CTL avec les conséquences qui en découlent en cas de non-exécution de la servitude *aedificandi* ou bien d'ordonner l'affectation à la construction de ces terrains avec la possibilité en cas de non-exécution de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique (ce qui revient en quelque sorte à la sanction initiale résultant du défaut d'exécution de la servitude CTL à savoir une construction répondant à un but d'utilité publique), choix qui pourrait être guidé par les projets communaux sur les terrains concernés. Bien entendu, les deux dispositifs seraient alternatifs, de sorte qu'il faudrait prévoir un cas d'exclusion supplémentaire à l'article 9sexies.

En conclusion, le SYVICOL propose de reprendre le libellé de l'article 104, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

#### *Amendement 10 – nouvel article 9*

L'amendement 10 a pour objet d'adapter la disposition transitoire prévue à l'article 108quinquies de sorte que les articles 9bis à 9octies s'appliqueront aux projets d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la loi, et de supprimer l'article 108sexies qui prévoyait des dispositions transitoires pour les projets d'aménagement particulier. Le SYVICOL marque son accord avec ces modifications qui simplifient l'entrée en vigueur du futur dispositif des servitudes.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 décembre 2022.

<sup>1</sup> A noter que l'article 63 du projet de loi prévoit également la suppression des articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/11

**N° 7139<sup>11</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(24.2.2023)

Par sa lettre du 18 novembre 2022, Madame la Ministre de l'Intérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des amendements parlementaires au projet de loi repris sous rubrique.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Les amendements parlementaires sous avis ont pour objectif principal de modifier le projet de loi afin de tenir compte, dans la mesure du possible, des observations que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis du 22 février 2022.

Quant aux créneaux temporaires de viabilisation et de construction, la Chambre des Métiers entend rappeler son soutien à ce concept qui s'apparente aux contrats d'aménagement (« Baulandverträge »). En effet, ils visent à mobiliser davantage de terrains à bâtir et de stimuler la réalisation de logements, de sorte à accroître l'offre immobilière résidentielle.

Dans ce même contexte, elle avait salué la réforme du remembrement ministériel.

Pour le surplus, elle se permet de renvoyer le lecteur à ses avis antérieurs, à savoir :

- l'avis du 5 octobre 2017 relatif au projet de loi initial<sup>1</sup>
- l'avis du 8 mars 2021 concernant les amendements gouvernementaux<sup>2</sup>

Compte tenu de ces remarques et eu égard au fait que la majorité des amendements sous avis visent à solutionner des questions d'ordre juridique soulevées par le Conseil d'Etat, notamment ceux ayant pour but d'assurer davantage de sécurité juridique, la Chambre des Métiers se limite à commenter les modifications allant au-delà.

\*

**2. OBSERVATIONS PARTICULIERES**

**2.1. Créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements**

La Chambre des Métiers salue fortement la proposition des auteurs consistant à réduire la durée maximale des servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation de 12 à 6 ans. Ce dernier peut être dépassé s'il s'avère que les fonds connaissent en pratique des contraintes environnementales. En effet, un des points critiqués par la Chambre des Métiers dans ses avis antérieurs était le long délai maximum prévu par le projet de loi initial.

---

1 Projet de loi 7139 déposé le 18.5.2017

2 Doc. parl. 7139/05 ; Avis complémentaire de la Chambre des Métiers du 8.3.2021

Le mécanisme de désignation facultative emportait comme sanction du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation pour des fonds, leur reclassement en zone agricole. Les amendements sous avis prévoient que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais désormais en zone d'aménagement différé. La Chambre des Métiers approuve cette modification, alors qu'un reclassement en zone d'aménagement différé ne remet pas en cause le classement entériné par le plan d'aménagement général antérieur, mais ne fait que différer son exécution dans le temps. Dans le cas d'un reclassement en zone agricole, ces terrains ne pourraient plus être affectés à la réalisation de logements ce qui conduirait à réduire l'offre potentielle.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers concède que le mécanisme proposé est davantage conforme au principe de la proportionnalité. Or, selon elle, il faut qu'un certain effet dissuasif soit créé par un tel mécanisme de reclassement sur les propriétaires de fonds, afin d'accélérer la viabilisation de fonds ainsi que la construction de logements.

Elle approuve également l'introduction de critères qui ont pour objectif de cadrer la désignation de servitudes facultatives.

La sanction en cas de non-respect de la servitude de construction de logements, lorsque les travaux imposés par la servitude n'ont pas été entamés « de manière significative » dans le délai fixé consistait dans le fait que « *le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé* » et que, suite au reclassement en question, « *seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées* ».

Le Conseil d'État souligne le manque de précision de la notion de « *constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement* ». En outre, il est d'avis que l'ingérence prévue par le dispositif sous rubrique risque d'être disproportionnée, en ce qu'elle ne ménage pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En effet, considérant que le projet de loi prend soin de préciser que les constructions visées par l'article 9quater « *sont déclarées d'utilité publique* », ceci laisse présupposer, selon lui, que l'atteinte au droit de propriété est, au moins dans ce cas de figure, équivalente à celle résultant d'une expropriation.

Quant aux constructions déclarées d'utilité publique, la commission parlementaire est d'avis qu'une telle restriction du droit de propriété aurait effectivement eu comme conséquence que les logements pouvant y être réalisés ne sauraient plus intégrer le libre marché en termes de location et de revente de biens immobiliers et ce pour une durée indéterminée. Elle propose qu'à défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir, le fonds concerné soit couvert d'une zone d'aménagement différé.

La Chambre des Métiers approuve cette approche, alors que la valeur des fonds concernés ne se voit pas diminuée de manière substantielle, puisqu'ils ne perdent pas leur affectation, mais voient leur constructibilité différée dans le temps.

## **2.2. Procédure allégée de modification d'un PAG**

Concernant la procédure allégée de modification d'un PAG, la Chambre des Métiers accueille favorablement, en raison de la simplification administrative, la proposition de supprimer la réunion d'information avec la population. En effet, au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du plan d'aménagement général, l'on peut raisonnablement estimer qu'une telle réunion est superfétatoire en l'occurrence

## **2.3. Remembrement urbain / ministériel**

Quant au remembrement urbain, et plus particulièrement le remembrement ministériel, la Chambre des Métiers constate que les amendements sous avis présentent avant tout un aspect procédural. Ils n'appellent pas de commentaire spécifique de sa part.

## **2.4. Obligation de construire**

Concernant la suppression de l'obligation de construire, la Chambre des Métiers est en mesure de l'approuver puisqu'elle fait sienne plusieurs observations du Conseil d'Etat relatives à cet instrument.

Le projet de loi initial prévoyait de supprimer la procédure d'expropriation, pour le cas où l'ordonnance d'affectation à la construction n'est pas suivie, dans les trois ans, d'un début de travaux d'infrastructures.

Ainsi, le maintien du dispositif relatif à la taxe de non-affectation soulève certaines questions. La Chambre des Métiers fait sien le point de vue du Conseil d'État qui estime que l'établissement de la taxe en question ne relève pas de l'intérêt communal, mais poursuit un objectif national, celui d'augmenter l'offre de logements.

Par ailleurs, la question se pose si le nouveau dispositif des servitudes de viabilisation et de construction pourrait s'appliquer aux mêmes terrains/fonds que ceux visés par la taxe de non-affectation, de sorte qu'un terrain peut être frappé d'une servitude et d'une obligation de construire.

Finalement, la Chambre des Métiers est d'avis que la réforme de l'impôt foncier, actuellement en cours, comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements rendant la procédure de l'obligation de construire superfétatoire.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 24 février 2023

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/12

N° 7139<sup>12</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'ORDRE DES ARCHITECTES  
ET DES INGENIEURS-CONSEILS**

(16.5.2023)

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
1. Considérations générales	1
2. Méthodologie	3
3. Avis complémentaire sur le projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (amendements parlementaires)	3
4. Commentaires ciblés sur certains articles du projet de loi (tel qu'amendé)	4
5. Conclusion	7

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Dans une conjoncture tendue pour le secteur de la construction, l'OAI et ses membres rappellent que **la crise du logement est encore et toujours le défi majeur pour l'équité sociale et à terme la compétitivité économique du Luxembourg.**

L'OAI milite pour une maîtrise foncière publique et pour une politique de l'équité<sup>1</sup>. Il convient de mobiliser les terrains à bâtir par une panoplie d'instruments juridiques et fiscaux, en luttant contre la spéculation et l'oligarchie foncière<sup>2</sup>.

L'enjeu est l'avenir même du Luxembourg. Comme pointé par les observateurs économiques, « *le coût élevé de l'immobilier induit une pression importante (et inappropriée) sur les salaires en plus de représenter une charge directe croissante pour les entreprises qui sont de plus en plus confrontées à une pénurie de sites d'implantation. Si la situation devait continuer à se dégrader, il en résulterait une perte continue de compétitivité et d'attractivité de l'économie luxembourgeoise, poussant les travailleurs et les entreprises à revoir leur décision de s'y installer* »<sup>3</sup>.

---

1 cf. carte blanche RTL du 12 avril 2021 « Mir hunn d'Léisung vum Problem „Abordabelt Wunnen“: Kommt mir trauen eis elo » de Pierre HURT, Directeur OAI <https://www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/a/1703944.html>

2 [https://www.oai.lu/files/Avis/2021/Position\\_OAI\\_logement\\_abordable\\_soignons\\_enfin\\_le\\_mal\\_de\\_terres\\_20210702.pdf](https://www.oai.lu/files/Avis/2021/Position_OAI_logement_abordable_soignons_enfin_le_mal_de_terres_20210702.pdf)

3 Cf. article de Mme Christel Chatelain (affaires économiques de la Chambre de commerce du Luxembourg), 6 août 2019, « Politique du logement : faire tomber les murs ... entre Ministères ... » : <https://www.fondation-idea.lu/2019/08/06/politique-du-logement-faire-tomber-les-murs-entre-ministeres/>

L'OAI renvoie à ce sujet à ses propositions antérieures, en particulier à ses « **18 propositions de l'OAI en matière de logement** » de 2018, dont la plupart restent d'actualité, et autres publications, dont on peut faire le bilan<sup>4</sup>.

Il s'agit notamment :

- un seul Ministère en charge du domaine de la construction ;
- un guichet unique en matière d'autorisations dans le secteur de la construction ;
- la digitalisation accrue des procédures d'autorisation ;
- la réduction des lois, réglementations et normes qui sont soit superfétatoires, soit contradictoires et renchérissent le coût de la construction (code de la construction, « Gebäudety E » (Experimentell, einfach...)<sup>5</sup>) ;
- la simplification du Plan d'Aménagement Général (PAG) et des Règlements des Bâtisses ;
- une meilleure cohérence entre les 102 PAG actuels ;
- la mobilisation des terrains publics constructibles ;
- l'augmentation raisonnable de la densité et de la hauteur des constructions en améliorant la qualité de l'espace extérieur ;
- la taxation des terrains non construits à des fins spéculatives ;
- l'augmentation massive d'un parc locatif social restant dans la main publique ;
- l'établissement d'un pacte logement aussi avec les acteurs du secteur privé ;
- la réduction du nombre d'emplacements de stationnement requis ;
- le remplacement de l'architecture, de l'ingénierie et de l'urbanisme à leur juste valeur, notamment comme fait culturel.

Au sujet de l'aménagement du territoire et communal et développement urbain, dans une lettre commune du 23 octobre 2018 réunissant l'OAI, la Fédération des Artisans, la Fédération des entreprises de construction et de génie civil, la Fedil et le Groupement des entrepreneurs, avaient été détaillées les mesures cardinales requises en la matière – lesquelles sont toujours d'actualité – dont la simplification administrative et une plus grande cohérence des plans et outils de l'aménagement communal et du territoire<sup>6</sup>.

Le Gouvernement a d'ailleurs lancé de nombreuses initiatives ambitieuses en la matière. Citons notamment la consultation « Luxembourg in Transition »<sup>7</sup> visant à réunir des propositions stratégiques d'aménagement du territoire et à produire des scénarios de transition écologique à l'horizon 2050 pour le Luxembourg et ses territoires frontaliers, ou encore l'étude prospective « Luxembourg Stratégie »<sup>8</sup> en vue d'établir une vision prospective de l'économie du Luxembourg en 2050, pour lesquelles l'OAI a proposé ses pistes de réflexion (cf. annexe 2)<sup>9</sup>.

**Il importe cependant de garantir une plus forte cohérence entre ces différentes procédures, et leurs résultats doivent nécessairement être mis en concordance pour profiter des synergies, voire éviter qu'elles se neutralisent<sup>10</sup>.**

**Le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) et le programme de politique architecturale sont les outils essentiels pour assurer cette cohérence...**

Le secteur communal a également un rôle essentiel à jouer. En effet, l'OAI tient à souligner l'importance du niveau communal pour le bien-être et le vivre-ensemble résilient et de disposer de concepteurs indépendants pour y arriver. Avec la mise à jour des PAG tous les 6 ans, il y a lieu de mettre en question tous les 5 ans, au moment des élections communales, le « comment vivre ensemble » avec le PAG et dans le cadre de l'application du Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT).

4 Cf. page 10 du Bulletin OAI n°86 : [https://www.oai.lu/files/Actualites/2018/Bulletin\\_OAI\\_86\\_PAGES\\_BD.pdf](https://www.oai.lu/files/Actualites/2018/Bulletin_OAI_86_PAGES_BD.pdf)

5 <https://www.dabonline.de/2022/11/29/gebaeudety-e-gebaeudeklasse-weniger-normen-einfacher-bauen-befreiungsschlag/>

6 Lettre commune du 23 octobre 2018 adressée au Premier Ministre, intitulée « 6 points cardinaux pour le secteur de la construction à prendre en compte dans l'accord de coalition ».

[https://www.oai.lu/files/Avis/lettre\\_formateur\\_20181023.pdf](https://www.oai.lu/files/Avis/lettre_formateur_20181023.pdf)

7 <https://luxembourgtransition.lu/>

8 <https://luxstrategie.gouvernement.lu/fr.html>

9 Cf. les pistes de réflexion OAI « Luxembourg vers un cadre de vie durable et résilient » à l'annexe 1.

10 Cf. également l'annexe 2 sur les communes, échelon essentiel du bien-être et du vivre ensemble

En outre, il ne faut pas perdre de vue l'interdépendance entre le Luxembourg et les autres territoires de la Grande Région, qui nécessite de traiter les thématiques essentielles à cette échelle transfrontalière :

**il s'agira de travailler en « GRIT » : Grande Région in Transition...**

En parallèle, une participation citoyenne éclairée à ces grandes études soutiendra l'adhésion de la société aux décisions qui seront prises. Des exemples comme le Klima-Biergerrot devront davantage nourrir des initiatives positives pour accompagner l'indispensable transition comportementale des utilisateurs en « prosumer ».

Pour que le Luxembourg constitue un modèle à la pointe d'un cadre de vie durable et résilient, il convient de fortifier largement l'intervention des concepteurs indépendants pour accompagner la **transition écologique, comportementale et culturelle**.

\*

## 2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi suite à l'analyse du projet de loi par le Conseil de l'Ordre et par le conseiller juridique de l'OAI.

\*

### 3. AVIS COMPLEMENTAIRE SUR LE PROJET DE LOI N°7139 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI MODIFIEE DU 19 JUILLET 2004 CONCERNANT L'AMENAGEMENT COMMUNAL ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

L'OAI rappelle dans ses grandes lignes son avis du 10 juin 2021<sup>11</sup> au sujet du projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (**la loi ACDU**) :

(...) L'OAI approuve dans leur principe les deux principaux apports, à savoir :

- l'introduction d'une **procédure simplifiée pour la modification ponctuelle du plan d'aménagement général (PAG)**, et
- relativement aux « **contrats d'aménagement** », l'**instauration de servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation / de construction de logements**.

(...) L'OAI se rallie pleinement à la considération émise par la Chambre des Métiers (avis complémentaire du 8.3.2021), selon laquelle le reclassement de fonds non constructibles en une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation, « induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés, de sorte qu'en contrepartie on puisse légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains ».

Par ailleurs, en résumant la position de l'OAI :

- l'OAI approuve le dispositif de **servitudes administratives** envisagé, en émettant toutefois des interrogations sur son application concrète ;
- concernant la mobilisation des **zones vertes susceptibles de reclassements**, l'OAI estime utile de fixer des critères clairs dans la loi, en évitant toutefois les écueils d'une approche trop restrictive eu égard à l'impératif de mobilisation de terrains à construire ;
- l'urgence de traiter la **crise du logement** doit conduire à l'adoption de dispositifs produisant rapidement et concrètement des résultats, et le projet de loi manque d'ambition à cet égard ;
- au-delà des instruments juridiques de planification, des solutions doivent également être trouvées pour **accélérer la réalisation des projets de construction** (simplification administrative, véritable code coordonné de la construction, guichet unique pour le traitement des autorisations (par exemple, en Belgique, il existe un permis unique lorsqu'un projet est soumis tant à un permis d'urbanisme

<sup>11</sup> Doc. parl. No 7139<sup>6</sup>, avis de l'OAI du 10.06.2021

qu'à un permis d'environnement), coordination efficace entre les administrations sur le caractère autorisable d'un projet,...).

\*

#### 4. COMMENTAIRES CIBLES SUR CERTAINS ARTICLES DU PROJET DE LOI (TEL QU'AMENDE)

##### (i) Article 8 modifié de la loi ACDU (modification ponctuelle du PAG)

La disposition révisée vise à faciliter des modifications ponctuelles du PAG. L'article définit la notion de « **modifications ponctuelles** » du PAG, en précisant les modifications ne pouvant être considérées comme ponctuelles.

Ainsi, sont considérées comme ponctuelles, **les modifications adaptant le PAG « sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré »**.

A l'inverse, ne sont pas considérées comme ponctuelles, outre une révision de la délimitation d'une zone verte, les modifications changeant « *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 1er de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi* ».

Il est supposé par l'OAI que la conjonction « et » signifie que, pour être considérée comme non admissible car non « ponctuelle », il faut que la modification soit à la fois substantielle (au regard du mode et degré d'utilisation du sol) et contraire aux objectifs visés par la loi sur l'aménagement du territoire.

**La notion de « modification ponctuelle » s'avère abstraite, et se trouve combinée au respect et l'articulation complexe des objectifs consacrés à l'article 1er de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.**

En effet, ces objectifs sont à la fois „pro-développement“ (création de logements, d'écoles, d'infrastructures pétrolières de stockage, de zones d'activités...) ou écologiques ou plutôt en faveur d'un „développement doux“ (préservation des paysages, restriction quant à l'extension de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées « en raison de considérations d'ordre urbanistique, d'accessibilité, de développement territorial ou d'intégration environnementale et paysagère,... », etc.).

Par ailleurs, comme relevé par le Conseil d'Etat et le SYVICOL, les auteurs du projet ont forgé cette définition de la « modification ponctuelle » en s'inspirant d'un arrêt de la Cour administrative du 9 octobre 2014, n°33257 du rôle, qui a circonscrit l'étendue du pouvoir de tutelle spéciale d'approbation dont dispose le ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'approbation du PAG. « *Cet arrêt a partant été rendu dans une affaire où les juges ont cadré le pouvoir de réformation du ministre en matière d'approbation de PAG, n'ayant donc rien à voir avec la notion de « ponctuel »* (doc. parl. 7139<sup>4</sup>, avis du SYVICOL du 25.01.2021).

Il en résulte un concept flou, conférant un pouvoir d'appréciation extrêmement large et peu encadré des autorités publiques, non exempt de risque d'arbitraire, au détriment de la sécurité juridique, voire avec le risque d'atteinte au principe d'égalité devant la loi. Certaines situations similaires voire identiques, impactant les droits des administrés sollicitant ou contestant la modification ponctuelle du PAG, risquent d'être traitées de manière divergente en fonction des décisionnaires des administrations, accroissant également les risques de recours contentieux.

Certes, l'évaluation du qualificatif « ponctuel » doit être menée de manière substantielle. Ainsi, une modification ponctuelle d'un PAG ne peut pas être de nature à mettre en cause la systémique, ni la structure, ni encore le contenu essentiel de celui-ci.

**L'OAI rejoint toutefois la critique émise par le Conseil d'Etat, qui « constate que la définition proposée à l'endroit de l'article 8 semble opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de « moindre envergure ». Le Conseil d'Etat recommande de revoir la définition de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général en tenant compte de l'objectif de simplification administrative recherché »** (doc. parl. No 7139<sup>8</sup>,<sup>a</sup> avis du Conseil d'Etat du 22.02.2022).

**On peut même se demander si certains critères ne pourraient pas être précisés de manière plus objective (par exemple, une augmentation de moins de 20 % de la densité de logement prévue ou des coefficients du degré d'utilisation du sol<sup>12</sup>, nécessaires pour un projet conforme à la destination de la zone, serait présumée constituée une modification ponctuelle et admissible du PAG).**

(ii) *Article 9bis. Servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements*

**L'OAI estime qu'il n'est pas suffisant de prévoir l'obligation « d'entamer », même « de manière significative », des travaux de viabilisation ou de construction. Pour atteindre le but consistant à augmenter l'offre de logements, il faut introduire un autre critère relatif à une durée maximale d'achèvement des travaux.**

L'OAI rejoint le Conseil d'État<sup>13</sup> quant aux modifications à entreprendre aux fins de clarification et de plus grande cohérence juridique au sujet des servitudes en cause et renvoie pour le surplus à son avis antérieur.

(iii) *Article 9quater. Servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements*

La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit le délai endéans lequel les travaux de construction de logements projetées sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative.

La sanction du dépassement du délai est, d'une part, le reclassement des fonds concernés en zone non-constructible (correspondant au classement antérieur à la refonte du PAG), d'autre part, pour les fonds soumis à désignation facultative, le reclassement en zone agricole.

Ce délai ne peut dépasser 4 ans pour un PAP « quartier existant » (PAP QE) (à compter de l'entrée en vigueur du PAG qui couvre les fonds soumis à l'obligation d'un PAP).

Pour un PAP « nouveau quartier » (PAP NQ), « ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans ». Toutefois, le délai de construction de logements dépend notamment, outre de l'envergure des travaux, de l'enquête menée auprès des propriétaires ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

L'OAI se rallie aux critiques du Conseil d'État quant à des délais « individualisés » qui tiendraient compte de « l'enquête menée auprès des propriétaires », au risque d'une atteinte au principe d'égalité devant la loi. A raison, le « Conseil d'État s'interroge de même sur la valeur ajoutée d'une enquête auprès de certains propriétaires afin de « personnaliser les délais » et de « convenir » du phasage de développement » et se demande « dans quelle mesure la prise en compte d'intentions subjectives et personnelles exprimées lors d'une enquête ponctuelle auprès de propriétaires pourrait-elle valablement servir; ne serait-ce que partiellement, à titre de justes motifs légaux à la base de l'acte administratif que constitue un plan d'aménagement général ? ».

Par ailleurs, selon les auteurs du projet de loi : « Ainsi, l'article 9bis a pour objet de permettre au pouvoir réglementaire communal d'introduire des distinctions de régime, prenant la forme de délais différenciés de viabilisation en fonction des contraintes urbanistiques que le site en question est susceptible de connaître. En effet, si pour une raison géographique ou technique, la viabilisation d'un terrain A prend prévisiblement le double du temps que prendrait la viabilisation du terrain B, alors il semble aux auteurs du présent projet de loi qu'il est de bon droit d'en tenir compte lors de la fixation des délais relatifs à la viabilisation du site en question ».

**L'OAI n'est pas convaincu par la pertinence d'une telle différenciation de traitement entre les propriétaires. Un délai de viabilisation uniforme devrait être fixé dans la loi, avec par exception la possibilité pour le propriétaire (la charge de la preuve lui incombant), d'invoquer une prorogation du délai moyennant la preuve d'un cas fortuit ou d'un cas de force majeure ou d'autres circonstances justificatives.**

Finalement, à rebours de certaines critiques émises, l'OAI estime pertinente dans son principe la mise en place d'un mécanisme contraignant d'imposition de servitudes ayant pour but d'accélérer la

<sup>12</sup> Voir par exemple [https://www.clervaux.lu/fr/mopo-coefficient-utilisation-du-sol-hupperdange.html?file=public%2Fdocuments%2Fpag-mopo-hupperdange-in-der-kubischt%2F220315\\_2143\\_MP-PAG-Text.pdf](https://www.clervaux.lu/fr/mopo-coefficient-utilisation-du-sol-hupperdange.html?file=public%2Fdocuments%2Fpag-mopo-hupperdange-in-der-kubischt%2F220315_2143_MP-PAG-Text.pdf)

<sup>13</sup> Doc. parl. No 7139<sup>8</sup>, avis du Conseil d'État du 22.02.2022.

viabilisation et la construction de logements, en luttant contre la rétention foncière à finalité spéculative.

Le reclassement de terrains non constructibles en terrains constructibles et éligibles à la construction de logements, procure un énorme enrichissement aux propriétaires fonciers. Il est donc tout à fait légitime que ces plus-values procurées par la main publique soient conditionnées à l'imposition de contraintes dans l'intérêt public, au travers des « créneau temporaire de construction de logements ».

Il est prévu qu'à « défaut d'avoir entamé les travaux dans le délai imposé », « le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé. Suite au reclassement précité, seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées ».

Les propriétaires ne respectant pas le délai et la contrepartie demandée, conserveraient ainsi l'avantage de voir leurs terrains, auparavant non constructibles, restés constructibles mais avec la restriction d'être uniquement éligibles à la création notamment de logements sociaux. Il est en outre insuffisant d'exiger simplement l'entame de travaux.

Loin d'estimer la sanction disproportionnée, l'OAI considère – afin que le dispositif soit véritablement incitatif – que la sanction devrait être le reclassement pur et simple en zone non constructible (telle qu'initialement classée). Le propriétaire ne saurait élever la moindre prétention indemnitaire si, du fait de sa propre inaction, il y a « perte d'une chance » de faire usage de l'opportunité d'un reclassement conditionnel en zone constructible.

Il importe évidemment que le mécanisme juridique à mettre en œuvre pour le reclassement conditionnel en zone constructible ne soient pas susceptible de créer par avance des droits acquis susceptibles – ce serait un comble – d'ouvrir droit à indemnités au profit des propriétaires en cas de reclassement selon le mode d'utilisation initiale. Il est fait référence aux appréhensions du SYVICOL à ce sujet.<sup>14</sup>

L'OAI relève avec intérêt la solution préconisée par le SYVICOL dans son avis (du 21.01.2021, doc. parl. N°71394):

*« Dès lors, la sanction de l'absence de viabilisation ou de construction du terrain doit résulter de la loi et non de la servitude. D'autre part, le texte n'envisage pas l'hypothèse où le propriétaire entame de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction pour faire échec à un éventuel reclassement, mais sans intention de les achever, de sorte qu'il serait opportun de prévoir un délai d'achèvement des travaux.*

*Pour toutes ces raisons, les servitudes telles qu'envisagées par les auteurs du projet de loi ne sauraient recevoir l'aval du SYVICOL. Le raisonnement à leur base pourrait néanmoins être utilisé pour dégager une autre piste, consistant à déplacer l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements au niveau du classement du terrain dans le PAG, en l'érigeant en une condition de ce classement. Ainsi, le classement favorable dans une zone constructible ne serait que provisoire (par exemple via une levée provisoire de la servitude non aedificandi), conférant au propriétaire du terrain un droit de construire pour une période limitée définie par le PAG. Le non-usage de ce droit dans le délai imparti entraînerait sa déchéance et le classement provisoire prendrait automatiquement fin, le fonds retrouvant son classement initial sans changement de statut et donc sans indemnité. Le propriétaire perdrait ainsi la chance de valoriser son terrain qui lui avait été offerte pour une durée limitée, cette perte résultant de sa propre inaction. Au contraire, s'il a*

<sup>14</sup> Cf. avis du SYVICOL du 21.01.2021, doc. parl. N°71394 : « Sur le fond, le SYVICOL constate que les nouvelles servitudes se heurtent à plusieurs obstacles. Ainsi, les fonds grevés par une zone superposée « contrainte temporaire de viabilisation » bénéficient d'un certain classement dans le PAG, qui n'est ni provisoire, ni suspendu à un certain délai, seule a servitude l'est. Or, le fait de rendre inconstructible un terrain qui était auparavant classé dans une zone constructible oblige l'auteur de la servitude non aedificandi à indemniser le propriétaire lésé. Une action est ainsi ouverte au propriétaire pour le préjudice subi sur base de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. C'est également le cas du reclassement opéré par la servitude « contrainte temporaire de construction de logements », qui n'est pas autrement précisé par le texte.

Pour le SYVICOL, il s'agit de la principale pierre d'achoppement du projet de loi : non seulement, le but recherché, à savoir la viabilisation de terrains, respectivement la construction de logements risque de ne pas être atteint – les terrains étant reclassés pour une période de six années dans une zone non constructible – mais en plus l'administration communale risque de devoir indemniser le propriétaire concerné qui n'a pas viabilisé ou construit son terrain. Cet effet est d'autant plus indésirable que la commune ne dispose pas d'une marge de manœuvre : contrairement aux servitudes classiques dont l'appréciation de l'opportunité appartient aux autorités communales, les servitudes CTVL sont imposées par la loi du seul fait du reclassement favorable par le plan d'aménagement général.



*fait preuve de célérité et qu'il a fait usage de son droit de construire, le classement provisoire deviendrait définitif à l'achèvement de la construction ».*

*(iv) Article 9quinquies. Procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements*

Le dispositif et le texte de l'article sont à corriger, alors qu'il est prévu que « *lors de l'écoulement du délai prévu par les différentes servitudes, le bourgmestre est compétent pour procéder au constat du début significatif des travaux de viabilisation **OU** de réalisation de logements* ».

Or, il importe de vérifier que soient exécutés les « travaux de viabilisation **ET** de réalisation de logements ».

*(v) Article 9septies. Conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de réalisation de logements*

L'article prévoit les événements susceptibles de justifier la prorogation des délais de réalisation des travaux, dont la nécessité préalable d'un remembrement, ou en « *cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de réalisation de logements non-imputables au propriétaire...* ».

*(vi) Nouvel article 18bis (Procédure allégée)*

La disposition explicite les procédures et modalités pour la modification ponctuelle d'un PAG. L'OAI accueille favorablement toute disposition allant dans le sens d'une simplification administrative et de procédure allégée.

*(vii) Article 61 (Procédure) (obligation de construire)*

Selon l'article 61, « Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune. La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâti est publiée conformément à l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988. Les propriétaires des fonds concernés sont avertis, dans la mesure du possible, par lettre recommandée avec avis de réception ».

L'OAI est favorable à un mécanisme tendant à une « obligation de construire ».

*(viii) Article 62 (Exécution) (taxe annuelle de non-affectation à la construction)*

Selon l'article 62 : « *Si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, **la commune peut percevoir** du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire **une taxe annuelle de non-affectation à la construction** qui prendra la forme d'une imposition communale. Un règlement communal détermine les modalités de taxation...* ».

Tout en ayant conscience du principe de l'autonomie communale, il est estimé anormal que le texte prévoit une simple faculté pour la commune d'appliquer ou non une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Cette « sanction » doit obligatoirement s'appliquer à tous les propriétaires placés dans la même situation « de non-affectation à la construction », au risque de violer le principe d'égalité devant la loi.

\*

## 5. CONCLUSION

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 16 mai 2023

*Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils*

Michelle FRIEDERICI  
*Présidente*

Marc FEIDER  
*Vice-Président*

Pierre HURT  
*Directeur*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/13

**N° 7139<sup>13</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(28.7.2023)

Par dépêche du 27 octobre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes lors de sa réunion du 21 juillet 2022.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte des amendements en question.

Le deuxième avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 décembre 2022.

L'avis de la Chambre des métiers et l'avis complémentaire de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État respectivement en date des 24 février 2023 et 17 mai 2023.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le Conseil d'État relève que les amendements parlementaires sous examen font suite à son avis du 22 février 2022 à l'occasion duquel il avait formulé une série de considérations tenant notamment à la proportionnalité de certaines des dispositions qui avaient été introduites à travers les amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 visant à remplacer le « contrat d'aménagement » (Baulandvertrag), prévu par le projet de loi dans sa mouture initiale, par le nouveau concept de « servitudes visant à déterminer des créneaux temporaires de viabilisation de fonds et de construction de logements ».

Le Conseil d'État constate que les amendements sous rubrique n'entendent pas réformer le dispositif relatif au nouveau concept des servitudes, mais tendent à modifier ponctuellement certaines dispositions critiquées notamment en raison de leur imprécision.

Il voudrait, dans ce contexte, réitérer certaines des observations formulées dans son avis précité du 22 février 2022 qui gardent toute leur pertinence dans le cadre du projet de loi amendé sous avis.

Il rappelle, sur ce point, que les mesures introduites à travers les amendements précités du 5 novembre 2020 poursuivent un objectif clair qui est celui de l'augmentation de l'offre de logements. Ces mesures constituent encore, selon les auteurs du projet de loi, des mesures d'exécution praticables et opérationnelles.

Le Conseil d'État avait, dans le cadre de l'examen des amendements introduisant le nouveau concept des servitudes de viabilisation et de construction de logements, relevé que les sanctions attachées au défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation et de construction portaient

atteinte au principe de proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>1</sup> dans la mesure où elles n'étaient ni adéquates ni proportionnées à l'objectif annoncé.

Les modifications proposées à travers les amendements parlementaires ne sont pas de nature à énerver le constat précité, étant donné que les critiques formulées par le Conseil d'État demeurent valables au regard du dispositif amendé qui maintient, sous réserve de quelques changements ponctuels qui ne touchent pas à la substance du dispositif, des conséquences diamétralement opposées à l'objectif affiché.

Ainsi, pour ce qui concerne les servitudes qui doivent être obligatoirement désignées par les communes sur certains fonds, la conséquence du défaut d'avoir entamé, le jour de l'écoulement de la date butoir, les travaux prévus demeure celle du reclassement des fonds en zone non-constructible correspondant au classement antérieur à la refonte du plan d'aménagement général. La Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ci-après « Commission », affirme à ce sujet « [...] que les effets du plan d'aménagement général portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou zone mixte sont désormais limités dans le temps » et que « le droit de construire se voit ainsi uniquement maintenu si le propriétaire concerné s'est acquitté des charges découlant des prédites servitudes », « [...] le droit de construire peut être considéré comme une opportunité de pouvoir construire endéans une période temporellement limitée pour le propriétaire concerné et non plus comme un « acquis » assorti d'une sanction et ce conformément à l'idée initiale des auteurs du projet de loi ».

Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un classement qui est temporaire et conditionnel, et que le défaut d'entamer les travaux entraîne la caducité du classement favorable. La conséquence de cette inexécution demeure le reclassement en zone non-constructible et entraîne par ailleurs, en application de l'article 9octies, une immobilisation des fonds concernés pendant une durée de six ans. Le Conseil d'État, pour sa part, n'entrevoit pas le « changement de paradigme » annoncé par la Commission, le mécanisme proposé n'étant pas modifié dans sa substance.

Quant aux fonds pour lesquels la désignation des servitudes de viabilisation est facultative, les amendements sous avis prévoient que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, tel que prévu initialement, mais se verront couverts d'une zone d'aménagement différé, ci-après « ZAD »<sup>2</sup>.

Il en est de même pour les servitudes de construction, la Commission ayant remplacé la disposition critiquée qui prévoyait une restriction du mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés en y autorisant uniquement des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement, par une disposition qui prévoit la superposition d'une ZAD sur les fonds concernés.

Par conséquent, le Conseil d'État se doit de constater que le dispositif relatif aux conséquences découlant du défaut d'avoir entamé les travaux suscite les mêmes critiques quant à sa conformité au principe de proportionnalité, les modifications entreprises n'étant ainsi toujours pas de nature à établir l'adéquation des mesures prévues par rapport à l'objectif annoncé.

La Commission relève dans ce contexte qu'« [...] au vu de la pénurie sévère de logements que connaît actuellement le pays, la réalisation de logements peut être considérée comme étant d'intérêt général ce qui justifie par conséquent l'acuité de telles servitudes ». Elle donne ainsi à considérer « [...] que les effets vertueux induits par l'effet dissuasif sont en mesure de générer un nombre de logements sensiblement plus élevé que lorsque le développement des fonds est laissé au bon vouloir du propriétaire concerné et ceci malgré le fait que certains fonds se verront probablement reclassés ».

1 Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

2 Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune :

**« Art. 28. Zones d'aménagement différé**

Les 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. »

Finalement, la Commission affirme que « [...] la révision du mécanisme de classement limité temporellement pour les fonds dédiés prioritairement à l'habitation est en adéquation avec le principe de proportionnalité, alors qu'il est susceptible de générer davantage de logements qu'il n'en empêche ».

Le Conseil d'État n'est pas convaincu par l'argumentaire de la Commission qui *in fine* consiste à soutenir que le dispositif proposé serait conforme au principe de proportionnalité du seul fait que les mesures prévues viseraient à combler l'absence de toute mesure contraignante en la matière. Il rappelle dans ce contexte que pour satisfaire au contrôle de proportionnalité, la mesure doit en premier lieu être adéquate, c'est-à-dire susceptible de permettre la réalisation du but recherché, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il note sur ce point que le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises souligne également que les solutions proposées à travers les amendements, dont notamment la superposition d'une ZAD pendant une durée de six ans, sont antinomiques étant donné que « le fait de substituer à une servitude *aedificandi* une servitude non *aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne [saurait] être objectivement justifié ». Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises souligne encore à cet égard que « [...] le blocage temporaire des fonds concernés [sera] levé dès que le recours à la réserve foncière s'impose » et que la levée de la ZAD s'effectuera en priorité pour les fonds initialement frappés d'une servitude au vu de leur situation (situation qui à titre de rappel a justifié la désignation d'une servitude), et que « [c]ette circonstance est de nature à relativiser l'effet dissuasif mis en avant par les auteurs de l'amendement dans la mesure où les propriétaires concernés sont de toute manière assurés de pouvoir urbaniser leur fond situé en position centrale des localités à moyen terme ». En revanche, cette situation de blocage aura un impact considérable sur le pouvoir d'action des communes en ce qui concerne la mobilisation des fonds concernés, risquant ainsi d'aggraver la situation de pénurie de logements.

Contrairement à ce qu'affirme la Commission, l'institution de servitudes telles que prévues par le dispositif sous revue ne saurait à elle seule garantir la « réalisation de logements », l'obligation d'entamer « de manière significative » des travaux ne garantissant pas l'achèvement proprement dit des logements. Le Conseil d'État rappelle par ailleurs à cette occasion le risque de se voir multiplier dans le paysage urbain des constructions inachevées.

Pour les raisons exposées ci-avant, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever l'opposition formelle formulée à l'égard des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, les dispositions en question n'étant ni adéquates ni proportionnées à l'objectif poursuivi. Il renvoie pour le surplus à l'examen des articles.

Le Conseil d'État voudrait également rappeler que le projet de loi sous revue se propose de supprimer certaines des mesures d'exécution des plans d'aménagement général qui avaient été introduites par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en l'occurrence les zones de développement et les zones à restructurer. Il note, par ailleurs, que leur suppression a fait l'objet d'une justification très lacunaire de la part des auteurs qui se sont limités à évoquer le manque d'attractivité desdites mesures. Outre ces suppressions, le projet de loi prévoit encore de réduire le champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ceci dans le cadre du remembrement, mais également dans le cadre de l'obligation de construire, qui est purement et simplement supprimée à travers les amendements sous revue. Le Conseil d'État donne à considérer que les auteurs du projet de loi devenu la loi précitée du 19 juillet 2004 avaient à l'époque relevé, au sujet de la création de disponibilités foncières, que ces dernières « facilitent la constitution de réserves foncières par les communes et leur donne en plus la possibilité de l'obligation de construire, l'expropriation pour cause d'utilité publique étant dans ce contexte l'ultime mesure pour arriver à l'exécution d'un projet d'aménagement »<sup>3</sup>.

Le Conseil d'État persiste à penser que plutôt que de procéder à la suppression des mécanismes déjà mis en place à travers la loi précitée du 19 juillet 2004 – dont notamment ceux des zones à développer, des zones à restructurer et de l'obligation de construire, avec les mesures d'expropriation prévues dans ce cadre – il aurait fallu procéder à une analyse approfondie de ces mesures en les adaptant, le cas échéant, aux besoins et exigences actuels, ceci toujours dans une perspective de garantie de leur praticabilité et de simplification des procédures. Le Conseil d'État doute que les mesures proposées visant à « entamer de manière significative » la viabilisation de terrains ou la construction de « travaux de gros-œuvre » puissent atteindre le but recherché. Aux yeux du Conseil d'État, il s'agit, en effet, de

3 Doc. parl. n° 4486<sup>3</sup>.

mesures inadaptées et non proportionnées à l'objectif de la construction de logements habitables en l'absence, par exemple, de l'instauration d'une servitude imposant la construction de logements achevés dans un délai fixe et à défaut pour ces mesures d'être accompagnées de procédures suffisamment contraignantes telle que la mise en œuvre, *in fine*, de l'expropriation en l'absence d'exécution de la servitude<sup>4</sup>.

Le Conseil d'État fait encore remarquer qu'il a été informé que le projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général ; 2. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, dont il a été saisi par dépêche du 29 juillet 2021, devra être amendé compte tenu des amendements apportés au projet de loi sous rubrique. Dans l'attente desdits amendements, le Conseil d'État a mis en suspens l'analyse du projet de règlement grand-ducal en question.

\*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1*

À travers l'amendement 1, la Commission supprime l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui visait à introduire, à l'endroit de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui énumère les composantes de l'étude préparatoire, une nouvelle composante dénommée « concept de mise en œuvre » qui devait ainsi constituer le quatrième pilier supplémentaire de ladite étude préparatoire.

Le concept de mise en œuvre envisagé comportait l'obligation pour les communes d'effectuer une enquête auprès des propriétaires des fonds visés en vue de convenir d'un phasage réaliste du plan d'aménagement général. Dans le cadre de ses considérations générales et de l'examen de l'article 9*bis* dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État avait critiqué la procédure en question en ce qu'elle tendait à faire dépendre les délais des servitudes de critères subjectifs ayant trait à la « volonté des intentions de viabilisation respectivement de construction » exprimés lors de l'enquête auprès des propriétaires. Il avait ainsi attiré l'attention des auteurs sur le risque d'une violation du principe d'égalité devant la loi en cas d'application arbitraire de telles servitudes, mais également sur l'insécurité juridique qui découlait de l'absence de critères clairs et précis pour la définition des délais des servitudes et l'imposition des servitudes facultatives.

Au commentaire de l'amendement, la Commission affirme partager l'analyse effectuée par le Conseil d'État dans son avis du 22 février 2022 et supprime l'article en question.

Le Conseil d'État marque son accord avec la suppression de l'article 1<sup>er</sup> qui clarifie le fait que l'étude préparatoire ne saurait se baser sur des critères subjectifs ayant trait à la volonté des propriétaires.

### *Amendement 2*

Moyennant l'amendement 2, la Commission affirme vouloir suivre la proposition du Conseil d'État et propose par conséquent d'aligner la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général sur celle prévue à l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relative à la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier. Le Conseil d'État constate toutefois que la disposition proposée à travers l'amendement sous rubrique ne correspond pas exactement à la définition prévue à l'article 26 précitée en ce qu'elle vise « les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis » alors que l'article 26 renvoie aux « modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis ». Le Conseil d'État, à l'instar du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, estime

4 Voir à ce sujet le rapport français d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires économiques sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, qui recommande *in fine*, dans le cadre de la création de « zones de mobilisation foncière », le recours à l'expropriation à défaut de l'exécution de projets de construction dans un certain délai et qui relève notamment que « [d]ans le cas où le propriétaire d'un terrain constructible est réticent à l'idée de vendre, l'arme la plus efficace pour une collectivité territoriale demeure l'expropriation pour cause d'utilité publique prononcée par l'État. Le plus souvent, la déclaration d'utilité publique qui précède l'expropriation, suffit à engager une négociation avec le propriétaire afin d'aboutir à une cession à l'amiable. »  
<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3503.pdf>

qu'il y a lieu de reprendre le libellé exact de l'article 26 précité en visant les « points précis », la référence aux adaptations « sur un ou plusieurs fonds précis » étant en contradiction avec la nature essentiellement « ponctuelle » d'une telle modification. Il demande ainsi, sous peine d'opposition formelle, de remplacer les termes précités, qui sont source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne les exclusions prévues à l'endroit de l'alinéa 4, la Commission estime que celles-ci s'avèrent nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles. Le Conseil d'État estime, pour sa part, et sous réserve des modifications qu'il conviendra d'effectuer au niveau de la définition, que ces dispositions ont pour effet d'opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de « moindre envergure » ou « ponctuelles ». Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a également relevé le caractère inapproprié des exclusions visées.

### *Amendement 3*

L'amendement 3 vise à modifier les articles 9bis à 9nonies prévus à l'article 2 du projet de loi (ancien article 3 du projet de loi) qui ont pour objet d'introduire, dans la loi précitée du 19 juillet 2004, des servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements.

#### *Article 9bis*

En ce qui concerne l'article 9bis, la Commission a notamment remplacé les termes « peut désigner » par ceux de « désigne, conformément aux articles 9ter et 9quater », ceci afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État quant à la contradiction de la disposition en question avec celles des articles 9ter et 9quater qui prévoient, selon le cas, la désignation soit obligatoire, soit facultative de servitudes. De même, la Commission a suivi le Conseil d'État dans sa suggestion de supprimer la référence au concept de mise en œuvre, ceci notamment au regard des modifications effectuées à travers l'amendement 1. Le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle émise à l'endroit de l'article 9bis, ceci sous réserve des observations formulées à l'endroit des considérations générales et des articles 9ter et 9quater au sujet du manque d'adéquation et de proportionnalité du dispositif de désignation des servitudes par rapport à l'objectif de création de logements.

#### *Article 9ter*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9ter initial est reformulé. À travers la nouvelle formulation, la Commission entend donner suite à certaines observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022. Ainsi, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « initialement » qui portait à confusion est supprimé. À l'alinéa 2, le terme « ceci », qui était source d'insécurité juridique en ce qu'il ne précisait pas à quoi il se réfère, est remplacé par les termes « l'alinéa 1<sup>er</sup> ». Le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à cet égard.

Toujours à l'alinéa 2, la Commission propose, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer les termes « interdiction temporaire de construction et d'aménagement » figurant au paragraphe 1<sup>er</sup> par les termes « zone d'aménagement différé ». Cette modification n'appelle pas d'observation.

Outre les modifications précitées, la commission a apporté des modifications au paragraphe 1<sup>er</sup> qui appellent plusieurs observations de la part du Conseil d'État.

Les modifications effectuées traduisent, selon la Commission, un changement de paradigme « [...] dans le sens où il n'est dorénavant plus question de sanctions à proprement parler pour les propriétaires de fonds, mais que c'est la logique intrinsèque du reclassement en fonds constructibles qui a été revue alors que dorénavant ce reclassement ne produit ses effets que pour une durée limitée dans le temps, contrairement à la situation actuelle où les fonds se voient classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation et ce pour une durée, en principe, indéterminée ».

Tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État estime que le changement effectué n'affecte pas la substance du dispositif critiqué à l'endroit de l'article 9ter.

Le nouvel alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> précise que « les effets du plan d'aménagement général continueront à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle qu'il s'était interrogé sur l'adéquation de l'obligation « d'entamer », même « de manière significative », des travaux de viabilisation ou de construction, au regard du but consistant à augmenter l'offre de logements habitables.



La Commission a toutefois décidé de ne pas adapter le projet de loi sur ce point et donne à considérer à cet égard « [...] l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas demander l'achèvement intégral des travaux visés, alors qu'une telle exigence risque de mener, en pratique, à des situations absurdes et non-souhaitables » dans la mesure où « [...] il peut s'avérer que les travaux [soient] quasiment achevés et que le promoteur risque de voir ses terrains reclassés en leur classement antérieur respectivement en zone d'aménagement différé malgré les diligences effectuées ».

Le Conseil d'État relève que l'exemple cité par la Commission illustre à suffisance le problème de proportionnalité soulevé par le Conseil d'État à l'endroit des considérations générales et du dispositif prévu à l'article 9<sup>quater</sup> relatif aux conséquences du défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux.

Outre les observations formulées quant au respect du principe de proportionnalité, le Conseil d'État donne encore à considérer que l'obligation d'entamer « de manière significative » les travaux est aussi susceptible d'aboutir à des situations non-souhaitables au vu du risque de se voir multiplier dans le paysage urbain des constructions inachevées qui vont à l'encontre des objectifs de réduction de l'artificialisation du sol sans atteindre l'objectif de l'augmentation de logements habitables. Ce risque est d'ailleurs accentué par la modification effectuée à l'endroit de l'article 9<sup>quater</sup> relatif aux servitudes déterminant un créneau temporaire de construction de logements consistant dans la précision qu'il s'agit de « travaux de gros œuvre », le gros œuvre étant limité à la construction de la structure d'un bâtiment et non de logements habitables. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 9<sup>quater</sup>.

Au paragraphe 2, qui reprend l'ancien alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup>, la Commission a également effectué des adaptations terminologiques tout en ajoutant une nouvelle disposition en vue de répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'endroit du dispositif initial. Le Conseil d'État s'était en effet opposé formellement au dispositif initial en raison de l'absence de critères clairs pour la détermination des servitudes facultatives et dès lors de l'insécurité juridique qui en découlait de même que de l'atteinte portée à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui requiert notamment que toute ingérence dans le droit de propriété soit prévue par la loi.

La Commission propose ainsi d'introduire des critères pour la désignation de servitudes facultatives en précisant que, pour pouvoir être couverte d'une telle servitude, l'urbanisation de fonds doit contribuer soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.

Le Conseil d'État constate que la notion d'« arrondissement du tissu urbain » ne figure actuellement pas dans la loi précitée du 19 juillet 2004<sup>5</sup>.

En ce qui concerne le critère de « densification du tissu urbain ou rural existant », celui-ci n'est pas non plus défini dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Le critère de densification est seulement évoqué à titre d'objectif général de l'aménagement communal, à savoir « le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités ».

Le Conseil d'État constate que les critères proposés par la Commission constituent ainsi tout au plus des objectifs généraux qui ne font pas l'objet d'une définition claire et précise. Au regard de l'absence de définition des critères introduits, le Conseil d'État doit maintenir l'opposition formelle formulée à l'endroit de l'ancien alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> devenu le paragraphe 2 qui demeure source d'insécurité juridique.

Au paragraphe 3 nouveau, la Commission procède encore au remplacement du terme « délai » par les termes « date butoir », ceci afin d'obtenir une sécurité juridique accrue lorsqu'il s'agit de déterminer la date à laquelle les travaux devront être entamés de manière significative. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

5 À titre d'information, il y a lieu de noter que la notion « d'arrondissement du tissu urbain » figurait dans le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune déposé en 2014 qui définissait la « mesure d'arrondissement du tissu urbain existant » comme une « mesure urbanistique de faible envergure, destinée à remédier à une situation d'expansion tentaculaire et à remplir des lacunes dans le tissu urbain ». Ledit projet n'a toutefois pas été adopté et le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » ne reprend plus cette définition.

De manière plus significative, la Commission suggère de réduire la durée maximale des créneaux temporaires de viabilisation de douze à six ans. Le Conseil d'État relève à cet égard que si la durée maximale est en effet réduite à six ans, l'alinéa 3 du même paragraphe prévoit toujours la possibilité de déroger au prédit délai, sans toutefois fixer de délai de prorogation maximal contrairement à la disposition initiale amendée. Il renvoie à cet égard aux observations formulées à l'endroit de l'alinéa 3 du paragraphe 3.

Au paragraphe 3, alinéa 2, la prise en compte « 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 » n'est plus mentionnée dans le cadre de la détermination de la durée du créneau de viabilisation. Cette modification s'inscrit dans la lignée de la modification effectuée à travers l'amendement 1 et vise ainsi à tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État au sujet de l'enquête auprès des propriétaires. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État à cet égard peut ainsi être levée.

Le paragraphe 3, alinéa 3, prévoit quant à lui une dérogation au délai maximal de six ans fixé à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Une telle possibilité de dérogation figurait déjà dans le texte de l'article 9<sup>ter</sup> du projet de loi initial.

La disposition en question n'est pas modifiée dans sa substance si ce n'est qu'il est précisé que la dérogation au délai maximal de six ans doit être justifiée par les mêmes contraintes qui sont d'ores et déjà énumérées dans le cadre de la détermination du délai initial maximal de six ans. La disposition omet par ailleurs de fixer une durée maximale en cas de dérogation, mais se borne à autoriser des créneaux « plus importants ».

Le dispositif met ainsi en place un régime strict tout en admettant qu'il puisse y être dérogé sans prévoir des critères différents autorisant une telle dérogation. Le Conseil d'État relève qu'une telle possibilité de dérogation générale, en l'absence de nouveaux critères, est incohérente. Il doit dès lors s'opposer formellement à l'alinéa 3 qui est source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État rappelle également sur ce point les observations formulées dans son avis précité du 22 février 2022 quant au risque de généralisation des dérogations.

Le paragraphe 4 a trait au non-respect de l'obligation imposée à travers la servitude, c'est-à-dire aux conséquences qui découlent du défaut d'avoir entamé « de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai ».

Tout d'abord, il y a lieu de noter que la Commission a procédé, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, à la suppression de la notion de « partie de fonds » utilisée à l'endroit de l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 3, du projet de loi initial, ceci en vue de répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État du fait de l'absence de définition de ladite notion et partant, de l'insécurité juridique découlant de l'utilisation de celle-ci en ce qui concerne la procédure applicable à de telles parties de fond. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État peut être levée.

Toujours à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la Commission a procédé à la désignation précise des fonds concernés et a abandonné ainsi la formulation à l'égard de laquelle le Conseil d'État avait émis une opposition formelle. Partant, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle émise à l'endroit de l'alinéa 1<sup>er</sup>.

En ce qui concerne les conséquences du défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux sur des fonds soumis à une servitude obligatoire, la Commission a fait le choix de maintenir le dispositif initial qui prévoit la caducité du classement favorable.

Quant au dispositif relatif à la désignation facultative des servitudes, la Commission propose de remplacer le reclassement en zone agricole, par un nouveau dispositif qui prévoit qu'à défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement de la date butoir, le fonds est couvert d'une ZAD tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État, en renvoyant aux observations formulées à l'endroit des considérations générales, doit maintenir l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 4, les dispositions en question n'étant, au vu de l'absence d'adéquation et de proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi d'augmentation de l'offre de logements, pas conformes au principe de la proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne les observations formulées par le Conseil d'État au sujet de l'application de l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif aux sanctions pénales et du risque de heurter le principe du *non bis in idem*, la Commission explique qu'« [a]u vu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, la commission donne à considérer que, dorénavant, les « sanctions » en cas de non-exécution des charges découlant des servitudes ne sont plus déclenchées par l'inaction du propriétaire concerné, mais uniquement au terme de l'expiration du délai prévu par ladite servitude. Le propriétaire ne peut dès lors plus, par son inaction, contrevenir aux dispositions contenues dans les servitudes et par conséquent tomber sous le champ d'application de l'article 107 en question ».

Le Conseil d'État n'est pas convaincu par les arguments de la Commission étant donné que l'obligation de construire découlant des servitudes est maintenue.

Dès lors que la « servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de viabilisation [...] doivent être entamés de manière significative », elle institue une obligation de réaliser lesdits travaux dont le non-respect est susceptible de constituer une infraction à la loi précitée du 19 juillet 2004 sanctionnée par l'article 107<sup>6</sup> et le paragraphe 4 sanctionne par ailleurs toujours « le défaut d'avoir entamé de manière significative » les travaux prévus.

Eu égard à l'imprécision de la désignation du comportement incriminé et au risque de l'application d'une double peine que le Conseil d'État avait mis en évidence dans son avis précité du 22 février 2022, il y a lieu d'exclure expressément l'application de l'article 107 précité en cas de non-respect d'un créneau de viabilisation.

#### *Article 9quater*

L'article 9quater qui a trait aux servitudes de construction de logements est reformulé à travers l'amendement sous revue.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4, le Conseil d'État constate que la Commission a remplacé les termes « travaux de construction » par les termes « travaux de gros œuvre » tout en ajoutant une définition des termes précités.

Quant aux délais, ceux-ci ne sont pas modifiés et la possibilité de déroger au délai maximal est maintenue.

Le Conseil d'État estime que le remplacement des termes précités illustre le problème du manque d'adéquation mis en évidence à l'endroit des considérations générales, et partant de l'absence de proportionnalité des mesures proposées en vue de la construction de logements qui a conduit le Conseil d'État à formuler une opposition formelle. Les travaux de gros œuvre, qui concernent uniquement la structure du bâtiment, pourront être tenus en suspens pendant une durée indéterminée, les propriétaires de fonds n'étant dès lors pas incités à atteindre le but de la construction de logements habitables.

Les observations formulées à l'endroit de l'article 9ter valent également, en ce qui concerne les modifications qui correspondent à celles apportées à l'endroit de l'article 9ter, pour les dispositions sous revue.

Au paragraphe 2, la Commission maintient la possibilité de désigner facultativement des servitudes de construction tout en ajoutant des critères pour la désignation de telles servitudes. Une telle désignation facultative pourra ainsi porter sur les fonds qui font d'ores et déjà l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation et pour ceux dont l'urbanisation contribuerait à une densification du tissu urbain ou rural existant.

Le Conseil d'État rappelle ici ses observations formulées à l'article 9ter en ce qui concerne l'absence de définition du critère de densification. Il s'oppose formellement, pour les raisons exposées à l'article 9ter, à la disposition sous revue qui est source d'insécurité juridique.

Le paragraphe 4 a trait au non-respect de la servitude imposée, c'est-à-dire dès lors que les travaux imposés par la servitude de construction de logements n'ont pas été « entamés de manière significative » dans le délai fixé. Le projet de loi initial prévoyait à cet égard, et ceci à la différence de l'article 9ter initial relatif aux servitudes de viabilisation de fonds, que le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général était reclassé et que suite au reclassement en question seules des constructions qui répondent à une « mission d'intérêt général en matière de logement et

<sup>6</sup> Le Conseil d'État relève à cet endroit que le projet de loi n° 8052, dont il se trouve également saisi, propose de modifier l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 pour ne plus sanctionner les violations commises « de quelque manière que ce soit », mais uniquement celles commises « de manière volontaire ».

d'hébergement » pouvaient y être autorisées. Le Conseil d'État s'était opposé formellement au dispositif précité en raison notamment de l'absence de définition légale des constructions visées, la notion en question étant source d'insécurité juridique. Par ailleurs, le Conseil d'État avait estimé que l'ingérence dans le droit de propriété prévue par le dispositif sous revue risquait d'être disproportionnée en ce qu'elle ne ménageait pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. À défaut d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, le Conseil d'État avait en outre réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au commentaire de l'amendement, la Commission affirme partager l'analyse du Conseil d'État quant au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne l'adéquation du mécanisme prévu à l'article 9<sup>quater</sup>, paragraphe 4. À titre de solution, elle propose de reprendre la solution préconisée à l'endroit des servitudes facultatives de viabilisation en disposant que le fonds pour lequel les travaux de gros œuvre n'ont pas été entamés de manière significative avant l'écoulement de la date butoir sont couverts d'une ZAD. À l'instar de ce que la Commission a pu relever à l'endroit de l'article 9<sup>ter</sup>, elle estime « qu'un tel mécanisme est suffisamment incitatif en ce qui concerne la réalisation de logements endéans le délai fixé par le créneau temporaire de constructions de logements ».

Le Conseil d'État estime, pour sa part, que le changement proposé, bien qu'il réponde au problème de l'insécurité juridique, n'est pas de nature à répondre à la critique générale de l'absence de proportionnalité des effets attachés aux servitudes. Le dispositif sous revue pâtit en l'occurrence du même défaut que les dispositions prévues à l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 4, en ce qu'il porte atteinte au principe de proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

#### *Article 9<sup>quinquies</sup>*

L'article 9<sup>quinquies</sup> relatif à la procédure d'information et de constat du début des travaux de viabilisation de fonds et de construction de logements ainsi qu'à l'adaptation y liée du plan d'aménagement général est également modifié par la Commission.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État attire l'attention de la Commission sur le fait que les termes « travaux de construction » ont été remplacés, à l'endroit de l'article 9<sup>quater</sup>, par les termes « travaux de gros œuvre ». Sous réserve des observations formulées quant à cette nouvelle définition, le Conseil d'État demande de veiller à la cohérence terminologique du projet de loi sous revue en adaptant les termes en question.

Au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9<sup>quinquies</sup> tel qu'amendé, la Commission a tenu compte des observations formulées par le Conseil d'État en ce qui concerne la nécessité de préciser le moment à partir duquel le bourgmestre procède au constat que les travaux ont été entamés de manière significative. Par ailleurs, la Commission a supprimé le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9<sup>quinquies</sup> initial qui comportait l'obligation pour le seul bénéficiaire d'une autorisation de construire d'informer le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de la disposition précitée peut être levée. Au vu de cette suppression, le Conseil d'État attire l'attention de la Commission sur la nécessité d'adapter également l'intitulé de l'article qui renvoie encore à la procédure visée à l'ancien paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État constate toutefois à la lecture des paragraphes 4 des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup> que ces derniers ne mentionnent pas expressément le constat visé par la disposition sous revue, mais renvoient de manière générale au défaut d'avoir entamé les travaux [...] de manière significative. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de préciser, à l'endroit des dispositions précitées des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, que le défaut d'avoir entamé les travaux est constaté par le bourgmestre en vertu de l'article 9<sup>quinquies</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Par ailleurs, la disposition ne règle pas les conséquences de l'inobservation du délai prévu par la disposition sous revue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous revue qui est source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, celle-ci tient compte de la suggestion du Conseil d'État de s'inspirer de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes qui vise le cas de figure d'un propriétaire dont l'adresse actuelle serait inconnue.

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait en outre soulevé une série de questions relatives au paragraphe 2 de l'article 9<sup>quinqüies</sup> initial dont l'alinéa 2 est largement repris à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup> du texte amendé. Il s'était ainsi interrogé sur « la nature et les effets du constat effectué par le bourgmestre » et avait posé la question s'il s'agissait d'un acte préparatoire à un acte administratif de nature réglementaire dans le cadre d'une éventuelle modification du plan d'aménagement général ou d'un acte administratif individuel.

En réponse à la question précitée, la Commission estime dans le commentaire de l'amendement qu'« [...] il s'agit, en l'occurrence, d'un acte à caractère réglementaire, et ce à l'instar du sort réservé aux observations et objections qui sont susceptibles d'être formulées lors de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement ». Elle souligne toutefois la nécessité de « [...] donner, pour des raisons de sécurité juridique, aux administrés toutes les garanties nécessaires si les juridictions administratives viendraient à requalifier la décision du bourgmestre en acte administratif individuel ».

Le Conseil d'État estime que cette conclusion ne s'impose pas avec la clarté de l'évidence. Il considère que la disposition sous revue pâtit toujours d'un défaut de précision qui est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit, par conséquent, maintenir l'opposition formelle émise à l'endroit de la disposition de l'article 9<sup>quinqüies</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que la Commission n'a pas donné suite à l'observation formulée par le Conseil d'État quant à l'incertitude concernant les « propriétaires concernés » visés, notamment par rapport au « bénéficiaire d'une autorisation de construire ». Il avait relevé à cet égard que d'autres personnes qui pouvaient avoir un intérêt à agir étaient exclues à la fois de la procédure d'information – aucune publication n'est prévue à l'attention de ces dernières – ainsi que de la procédure de réclamation. Le Conseil d'État se doit dès lors de maintenir son opposition formelle, le texte sous revue étant toujours source d'insécurité juridique sur ce point.

Le paragraphe 2 reprend, sous réserve de quelques adaptations, le texte du paragraphe 3 de l'article 9<sup>quinqüies</sup> initial. Parmi les adaptations effectuées, il y a lieu de relever que la Commission a remplacé le ministre par le bourgmestre au titre de l'autorité compétente pour statuer sur les réclamations.

Le paragraphe 3 constitue une reprise du paragraphe 4 qui est toutefois adapté pour tenir compte du fait que c'est désormais le bourgmestre, et non plus le ministre, qui statue sur les réclamations. À l'instar du constat effectué dans son avis précité du 22 février 2022 à l'endroit de l'ancien paragraphe 4, le Conseil d'État constate que la décision du bourgmestre n'est pas notifiée aux réclamants, donc aux personnes concernées, mais uniquement au ministre.

Le Conseil d'État constate que la procédure d'information demeure source d'insécurité juridique, il doit par conséquent maintenir son opposition formelle à l'endroit du paragraphe 3, ceci d'autant plus que l'article 29 de la Constitution prévoit désormais que « [t]oute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes » et que « [l]es autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants ».

Par ailleurs, à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 plutôt que de préciser que le bourgmestre « décide si les travaux précités ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir », il conviendrait de préciser que le bourgmestre confirme ou infirme le constat. Au paragraphe 3, alinéa 2, le Conseil d'État estime qu'il convient d'écrire « de la date butoir » et non pas « d'une date butoir ».

Le paragraphe 5 reprend quant à lui l'ancien paragraphe 6 de l'article 9<sup>quinqüies</sup> du projet de loi initial. Dans son avis précité du 22 février 2023, le Conseil d'État avait soulevé une série de questions au sujet de la procédure prévue audit paragraphe 6 qui manquait de précision à de nombreux égards. Il s'était notamment interrogé sur la procédure d'élaboration, d'approbation et à la prise d'effet du plan d'aménagement dit général adapté et avait relevé que le texte omettait de prévoir l'approbation du conseil communal de ladite modification. Il avait encore constaté que la procédure d'adaptation du plan d'aménagement général divergeait à la fois de la procédure allégée prévue à l'article 18<sup>bis</sup> de la loi en projet et de la procédure normale de modification du plan d'aménagement général des articles 10 à 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans qu'il soit expressément précisé qu'elle s'y substitue. Il avait ainsi demandé aux auteurs d'apporter les précisions requises aux anciens paragraphes 3 à 6 sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

En réponse aux questions précitées, la Commission indique qu'« [e]n vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988<sup>7</sup>, la commission estime que c'est le bourgmestre qui est compétent pour l'exécution des règlements communaux » et que « [s]'agissant dès lors d'une simple mesure d'exécution, la commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une procédure de modification d'un plan d'aménagement général impliquant à la fois le conseil communal et le ministre de l'Intérieur ».

La Commission ajoute que « [p]ar ailleurs, il n'est pas utile de recourir à une telle procédure de modification du plan d'aménagement général alors qu'il n'y a pas lieu que l'autonomie communale s'exprime à cet égard par le biais de son conseil communal » et « [e]n effet, plus de décision politique per se n'est requise à ce stade de la procédure ».

Le Conseil d'État ne partage pas l'analyse de la Commission sur ce point. Il rappelle que si le bourgmestre dispose, en application de l'article 67 de la loi communale, de la compétence de veiller à l'exécution des lois et règlements de police, dont relève notamment la législation en matière d'urbanisme, son pouvoir s'exerce en principe à travers des actes à caractère individuel (à titre d'exemple les autorisations de construire).

Les actes à caractère général relèvent quant à eux de la compétence du conseil communal conformément à l'article 124, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution qui prévoit que « [l]e conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence ».

Le Conseil d'État souligne par ailleurs, conformément au raisonnement développé dans son avis du 22 février 2022, que le principe du parallélisme des formes requiert que la désignation d'une ZAD soit effectuée à travers une modification du PAG, ceci au regard de l'article 28, alinéa 3, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui exige une modification du PAG pour lever le statut de la zone d'aménagement différé<sup>8</sup>.

Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 6 (ancien paragraphe 7), le Conseil d'État avait renvoyé, dans son avis précité du 22 février 2022, aux observations formulées à l'endroit du paragraphe 5 en ce qui concerne l'insécurité juridique qui découlait de l'imprécision de la procédure d'adaptation du plan d'aménagement général. Il avait encore, à titre subsidiaire, relevé une erreur de référence dans la disposition en question.

Il constate que la Commission n'a pas donné suite aux observations et à l'opposition formelle formulées par le Conseil d'État relatives à la procédure d'adaptation du plan d'aménagement général, mais qu'elle s'est bornée à corriger la référence erronée.

Le Conseil d'État n'est, par conséquent, pas en mesure de lever l'opposition formelle émise à l'endroit des paragraphes 3 à 6 pour insécurité juridique, les modifications proposées n'étant pas de nature à pallier les défauts mis en évidence par le Conseil d'État en ce qui concerne la procédure applicable à l'adaptation du plan d'aménagement général. Le Conseil d'État relève que la procédure propre à l'adaptation du plan demeure imprécise étant donné que le dispositif sous revue ne précise pas clairement par quel biais cette adaptation sera effectuée et omet de prévoir la saisine du conseil communal qui est compétent pour toute modification du plan d'aménagement général.

#### *Article 9sexies*

L'article 9sexies a trait aux fonds qui sont exemptés d'une servitude de viabilisation de fonds et d'une servitude de construction.

Le point 1<sup>o</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9sexies du projet de loi initial qui visait que « les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à

7 « **Art. 67.** Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance (Loi du 2 septembre 2015) « du ministre de l'Intérieur ». Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins. »

8 « **Art. 28. Zones d'aménagement différé**

Les 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. »

l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares » est supprimé afin de tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État en raison de l'insécurité juridique qui découlait de l'imprécision de la disposition en question. L'opposition formelle émise à l'endroit de cette disposition peut être levée.

Les autres adaptations n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Article 9septies*

L'article 9septies relatif aux conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de construction de logements est modifié à plusieurs égards.

En sus des remplacements des termes « délais » et « réalisation de logements », la Commission a complété le paragraphe 1<sup>er</sup> par un nouvel alinéa qui vise notamment à répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard des paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 de l'article sous revue qui étaient source d'insécurité juridique. Le nouvel alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> précise désormais que la version adaptée de la partie graphique renseigne que les créneaux sont suspendus, ceci afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État quant au fait que le dispositif ne prévoyait pas de procédure d'inscription de la suspension des délais dans le plan d'aménagement général, qui est pourtant l'acte faisant foi vis-à-vis des tiers. Les termes « de plein droit » sont également supprimés conformément à la suggestion du Conseil d'État.

À l'interrogation formulée par le Conseil d'État quant au moyen et délai par lesquels une commune concernée ou d'autres personnes intéressées seraient informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement, la Commission répond qu'à travers la publication prévue à l'article 45, alinéa 2, qui est introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 à travers le nouvel article 8 du projet de loi, la commune et les personnes intéressées seraient à suffisance informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement et qu'il ne convient dès lors pas de modifier la disposition sous revue.

Le Conseil d'État estime qu'en l'absence de toute précision à cet égard les questions formulées dans son avis du 22 février 2022 demeurent pertinentes. Il rappelle par ailleurs que le plan d'aménagement général est l'acte faisant foi à l'égard de tiers, qui au regard du dispositif sous revue ne seront pas informés de la suspension des délais étant donné que la version adaptée est transmise au seul ministre.

La Commission précise à ce sujet que, « [u]ne fois que le ministre est en possession d'une telle version adaptée du plan d'aménagement général, il publiera ces informations sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg afin de les rendre accessibles pour toutes les personnes intéressées ».

Le Conseil d'État relève que l'article sous revue ne reprend pas les informations fournies au commentaire de l'amendement. Il comprend à la lecture de l'explication de la Commission que la publication sur le site du Géoportail dépendra du bon vouloir du ministre. Il estime que la publication sur le Géoportail ne constitue pas une publication appropriée.

Au-delà de la nature anachronique de l'affichage à la maison communale prévue à l'article 45, alinéa 2, le Conseil d'État relève que le plan d'aménagement général en vigueur et qui constitue l'acte faisant foi à l'égard des tiers ne comportera pas les mentions précitées, seul le ministre obtiendra, « à titre d'information », une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général. La disposition sous revue omet de préciser dans ce contexte le délai dans lequel cette information devra parvenir au ministre. Par ailleurs, la disposition précise que l'adaptation de la partie graphique est produite par le collège des bourgmestre et échevins, sans autre précision quant à la procédure précise d'adaptation du plan d'aménagement général. Le Conseil d'État estime que la procédure mise en place demeure imprécise à de nombreux égards, il doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9septies qui est source d'insécurité juridique.

Quant à l'observation du Conseil d'État qu'en cas de remembrement, les délais continueront à courir, ceci nonobstant les changements potentiels de délimitation de fonds suite à la signature d'un acte de remembrement, la Commission répond « [...] qu'une fois que la procédure du remembrement ministériel a été menée à bon terme, les propriétaires concernés se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remembrement ministériel. Ils sont dès lors tenus de respecter les exigences légales posées en matière de créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements ». Elle ajoute qu'« [a]insi, il n'existe pas de raison objective permettant de conférer aux propriétaires concernés par un remembrement ministériel des délais respectivement de viabilisation ou

de construction de logements supplémentaires, alors que pendant la période de suspension les propriétaires concernés se voient de toute façon déjà accorder du temps supplémentaire qui leur permet d'accomplir les formalités administratives qui s'imposent, notamment en matière d'autorisations individuelles ».

À la question plus générale formulée par le Conseil d'État relative au sort des servitudes de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement au regard notamment du fait que les servitudes sont des servitudes de nature réelle grevant un fonds particulier, la Commission affirme que les servitudes sont des servitudes administratives qui connaissent une délimitation géographique et ce nonobstant les rapports de propriété sous-jacents et que « [l]es prédites servitudes ne suivent dès lors pas, tel un droit d'usufruit sur un bien immobilier donné, la propriété remembrée ». Elle ajoute « [...] que les prédites servitudes sont des servitudes administratives qui grevent une propriété, et ce à l'instar d'une zone d'habitation ou mixte, telle que désignée par un plan d'aménagement général ».

Néanmoins, le texte sous revue reste en défaut de préciser la nature des servitudes et les effets du changement de la délimitation géographique des propriétés résultant du remembrement sur les servitudes (comportant des créneaux potentiellement divergents) inscrites dans le plan d'aménagement général. Par conséquent, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle à l'endroit de l'article 9septies qui demeure également source d'insécurité juridique sur ce point.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la Commission propose de maintenir la disposition sous revue, quant au fond, dans sa teneur actuelle tout en répondant, dans le cadre de son commentaire, aux nombreuses interrogations formulées par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État estime que les explications fournies par la Commission ne sont pas claires. Il rappelle qu'il s'était interrogé sur la raison de la modification des délais et le bien-fondé de la suspension du délai en attendant l'approbation d'une éventuelle modification. Ces questions demeurent actuelles étant donné que le texte sous revue ne comporte toujours pas de précision quant aux « modifications » dont pourront faire l'objet les différents créneaux. La disposition omet encore de préciser l'autorité qui décide de la suspension des créneaux et selon quels critères les créneaux qui font l'objet d'une modification sont déterminés. Il doit dès lors maintenir son opposition formelle pour insécurité juridique à l'égard du paragraphe 2 de l'article 9septies.

À l'endroit du paragraphe 3, qui est reformulé à travers l'amendement sous revue, le Conseil d'État s'était interrogé sur l'interaction entre les différentes possibilités de modification des délais et de procédures de modification du plan d'aménagement général. En réponse à cette question, la Commission explique que la procédure spécifique mise en place à l'article 9quinquies a uniquement vocation à s'appliquer une fois que les délais ont expiré.

Le Conseil d'État avait en outre relevé que la notion de « dépassement du délai non-imputable au propriétaire » manquait de précision et que l'alinéa 1<sup>er</sup> omettait de préciser de quelle manière les délais pourraient être modifiés.

Moyennant l'amendement sous revue, la Commission propose de supprimer purement et simplement les critères qui figuraient dans le texte initial, à savoir le « cas de force majeure » et le « dépassement du délai [...] » non imputables au propriétaire.

Or, une telle suppression n'est pas de nature à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État. Le défaut de précision des critères initiaux ne saurait être corrigé qu'à travers un encadrement clair et précis du dispositif sous revue. À l'exception de l'ajout de la durée maximale de la prorogation, la disposition sous revue ne comporte aucune précision quant aux cas de figure dans lesquels une telle prorogation pourrait être décidée et ne précise pas la procédure à travers laquelle une telle prorogation pourrait être demandée et accordée.

En outre, la première phrase de l'alinéa 2 qui disposait que « [l]es délais de viabilisation précités ne peuvent être prorogés que sur demande écrite et motivée du propriétaire » est supprimée. Il ressort du commentaire de l'amendement que la prorogation « [...] est instituée en vue de permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique ». Il en découle que les propriétaires concernés ne pourront dès lors plus faire de demande de prorogation comme initialement prévu.

Le Conseil d'État comprend qu'il appartiendra dès lors aux seules autorités communales d'apprécier l'opportunité d'une telle prorogation, appréciation qui n'est nullement encadrée par des critères objectifs. Or, l'autorité compétente pour apprécier l'opportunité d'une telle prorogation n'est pas mentionnée dans le texte en projet. De même, la disposition omet toujours de préciser de quelle manière et sur base



de quels critères précis le délai de prorogation sera fixé. Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever l'opposition formelle émise à l'endroit du paragraphe 3 qui demeure source d'insécurité juridique.

#### *Article 9octies*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9octies du projet de loi initial est supprimé. Ce paragraphe, qui prévoyait la suspension du reclassement pour une durée maximale de six mois jusqu'à la signature de l'acte authentique en cas de compromis de vente ou de promesse unilatérale de vente aux entités publiques ou aux sociétés de développement à participation étatique ou communale énumérées, ne précisait pas le moment auquel est opéré le reclassement. Le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à l'endroit de la disposition en question qui était source d'insécurité juridique.

La Commission propose de supprimer ledit paragraphe. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État peut être levée.

Le paragraphe 2, qui devient le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup>, est reformulé pour tenir compte des changements terminologiques apportés aux articles 9ter et 9quater. Les modifications effectuées n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 3 qui devient le paragraphe 2 prévoit toujours un gel d'une durée minimale de six ans du classement des fonds suite à un non-respect des créneaux temporaires prévus aux articles 9ter et 9quater nouveaux de la loi en projet. Les changements effectués sont dès lors principalement d'ordre terminologique, dont notamment l'ajout de la référence au statut de ZAD conformément aux adaptations effectuées aux articles 9ter et 9quater.

En réponse à l'observation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises quant à la contrariété de la disposition au principe de mutabilité des plans d'aménagement général, la Commission relève que ce principe est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à une remise en cause de ce principe par le biais de la loi.

Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, à l'ensemble des observations formulées aux considérations générales et à l'endroit des articles 9ter et 9quater relatives au manque d'adéquation et de proportionnalité des mesures prévues au regard du but recherché de mobilisation de fonds et de création de logements. Il rappelle que le gel du classement des fonds concernés provoquera l'effet inverse de celui qui est recherché par les auteurs étant donné que pendant cette durée de six ans les terrains en question ne pourront pas être mobilisés par la commune. Comme le souligne à juste titre le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, cette disposition « [...] est contreproductive dans la mesure où ce n'est pas tant le propriétaire non diligent qui est sanctionné puisqu'il est en quelque sorte assuré de voir cette « sanction » levée, mais plutôt la commune qui risque de se retrouver pénalisée dans son développement en attendant la mobilisation de ces terrains ». Le Conseil d'État persiste à penser qu'un tel gel aura pour effet d'accentuer le problème de la raréfaction de fonds disponibles. Il maintient en outre ses considérations quant à la nécessité de prévoir des mesures contraignantes, adéquates et proportionnées par rapport à l'objectif visé de construction de logements habitables.

#### *Article 9nonies*

L'article 9nonies est supprimé. Le Conseil d'État avait relevé que la disposition en question comportait de nombreuses imprécisions et s'était ainsi opposé formellement à la disposition en cause qui prévoyait qu'à partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9ter et 9quater, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement « sont considérés interdits » jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

La Commission a choisi de supprimer l'article en question au motif que « [...] son application en pratique risque d'être excessivement complexe ».

L'opposition formelle émise par le Conseil d'État devient ainsi sans objet.

Le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire de clarifier les conséquences, dont notamment les travaux autorisés, qui découlent de l'existence ou de l'absence d'une décision du bourgmestre quant à l'obligation résultant de la servitude au jour de l'écoulement de la date butoir. Il renvoie à cet égard aux observations et à l'opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 9quinquies.

#### *Amendement 4*

L'amendement sous rubrique entend introduire un nouvel article qui modifie l'article 11 de la loi précitée de 2004 qui a trait à la procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Il vise plus particulièrement à compléter l'alinéa 2 relatif à l'avis émis par la commission d'aménagement quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi par la précision que cet avis doit être rendu dans les quatre mois suivant la réception du dossier complet. La Commission explique que ce délai de quatre mois dont disposait la commission d'aménagement avait été supprimé lors d'une modification de la loi en 2018,<sup>9</sup> mais que « [p]our des raisons de sécurité juridique et de cohérence juridique, le présent amendement réintroduit le délai précité ». L'amendement sous revue vise à tenir compte d'une observation formulée par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Amendement 5*

L'amendement 5 vise à modifier le nouvel article 18*bis* relatif à la procédure allégée de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général.

Au paragraphe 2, la Commission propose de supprimer le dernier alinéa qui prévoyait la tenue d'une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours suivant la publication du dépôt par voie d'affiches. Elle explique que cette suppression vise à générer davantage de simplification administrative étant donné qu'on peut raisonnablement estimer qu'une telle réunion est superfétatoire en l'occurrence.

Le Conseil d'État rappelle qu'outre le renvoi aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 en ce qui concerne la définition d'une modification ponctuelle et le champ d'application de la procédure, il avait encore fait remarquer que s'il comprenait l'objectif poursuivi par l'instauration d'une telle procédure, il estimait toutefois que celle-ci ne saurait contribuer à une simplification administrative significative pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 2 ainsi que dans les considérations générales de l'avis précité du 22 février 2022. À titre de rappel, le Conseil d'État avait en effet constaté, à l'endroit de l'article 2 du projet de loi, que la définition proposée à l'article 8 opérait des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de « moindre envergure ».

En ce qui concerne la suppression de la tenue de la réunion d'information, le Conseil d'État relève que celle-ci n'était toutefois pas visée par son observation relative à la simplification administrative. Il s'agit en l'occurrence d'un problème de transparence résultant de la suppression proposée. Il renvoie sur ce point aux observations formulées par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises qui estime que la suppression de la tenue d'une réunion d'information ne représente aucun gain de temps alors que les étapes de la procédure visées aux paragraphes 4 et 7, qui attribuent au ministre un pouvoir de tutelle extraordinaire, ont pour effet d'alourdir considérablement la procédure.

Les adaptations mineures au niveau des références n'appellent pas d'observation.

#### *Amendement 6*

L'amendement 6 modifie l'article 5 du projet de loi qui vise à adapter l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans sa teneur initiale, l'article 5 visait à préciser qu'« [e]n vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution pour l'ensemble ou partie des fonds concernés ». Les auteurs du projet de loi avaient par ailleurs précisé que cette modification ne faisait que consacrer un usage auquel nombre d'initiateurs de plans d'aménagement particulier ont actuellement déjà recours en pratique.

Le Conseil d'État avait, pour sa part, émis des réserves quant à la modification proposée, ceci notamment en raison des effets d'une telle pratique au regard du but recherché d'une accélération de la mobilisation de fonds en matière de logement. Il s'était ainsi interrogé si l'ouverture d'une telle possibilité d'exécution échelonnée – qui n'est d'ailleurs attachée à aucune condition définie par la loi – ne risquait pas, et ce contrairement au but affiché par les auteurs, de ralentir l'élaboration d'un projet

<sup>9</sup> 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 (Mém. A – n° 271 du 20 avril 2018).

d'exécution global et cohérent en relâchant la pression. Le Conseil d'État avait ainsi suggéré aux auteurs d'assortir l'exécution en phases, telle que prévue par l'article sous revue, de conditions d'ouverture claires afin d'éviter toute dérive temporelle non justifiée.

La modification proposée à travers l'amendement sous revue n'entend pas donner suite aux remarques précitées du Conseil d'État, la disposition étant maintenue dans sa substance. Le Conseil d'État réitère dès lors sa suggestion de prévoir des conditions d'ouverture claires pour l'exécution en phases d'un tel projet.

La modification proposée par la Commission vise à supprimer la référence à « l'initiateur du projet » à l'endroit de l'article 35 précité, ceci selon la Commission, au motif que l'initiateur d'un PAP n'est pas toujours celui qui élabore le projet d'exécution notamment lorsque l'initiateur d'un plan d'aménagement se retire une fois que le PAP est adopté.

La Commission explique à cet égard que les amendements 6 et 7 entendent répondre aux observations du Conseil d'État émises à l'égard de l'article 7 du projet de loi (nouvel article 8) qui traite des frais d'exécution du remembrement ministériel. Le Conseil d'État rappelle sur ce point qu'il avait proposé de prévoir un régime dérogatoire aux articles 35 et 36, pour tenir compte de la situation dans laquelle celui qui demande le remembrement ministériel n'est pas l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». La Commission propose toutefois de ne pas opter pour un tel régime dérogatoire en la matière, mais d'amender les articles 35 et 36 dans le sens où, dorénavant, ce ne sera plus à « l'initiateur du projet » d'élaborer lesdits documents, mais bien à « l'exécutant du projet ».

Nonobstant les explications de la Commission, le Conseil d'État constate toutefois que l'article 35 omet tout simplement de préciser sur qui repose l'obligation d'élaborer un projet d'exécution, ce qui est source d'insécurité juridique. Il doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous revue.

#### *Amendement 7*

L'amendement 7 ajoute un nouvel article 6 au projet de loi qui entend modifier l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour remplacer le terme d'« initiateur » par celui d'« exécutant », ceci compte tenu des modifications apportées à l'article 35 de la même loi. Le Conseil d'État estime que la notion d'« exécutant » mériterait d'être précisée. L'amendement n'appelle pas d'autre observation.

#### *Amendement 8*

À travers l'amendement 8, la Commission propose de modifier l'article 7 (ancien article 6) du projet de loi qui entend compléter l'article 37, alinéa 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004 par une nouvelle phrase qui prévoit la péremption de plein droit des autorisations de construire suite à l'adaptation du plan d'aménagement général tel que prévu à l'article 9quinquies. Outre le renvoi aux observations et oppositions formelles formulées à l'article 9ter, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à l'endroit de cette nouvelle phrase qui se référait au « plan d'aménagement général modifiée suite au déclassement prévu par l'article 9ter et 9quater » au motif que le terme « déclassement » n'était utilisé ni à l'article 9quater ni dans une autre disposition du projet de loi et était dès lors source d'insécurité juridique. À titre de solution, la Commission propose de remplacer les termes de « déclassement » par un renvoi au « plan d'aménagement général adapté conformément à l'article 9quinquies ». Le Conseil d'État, sous réserve des observations formulées à l'endroit de l'article 9quinquies, est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle émise sur ce point.

Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations et à son opposition formelle concernant la procédure d'adaptation du plan d'aménagement générale prévue à l'article 9quinquies.

#### *Amendement 9*

L'amendement 9 apporte des modifications à l'ancien article 7 devenu l'article 8 du projet de loi qui remplace intégralement le titre 6 concernant les mesures d'exécution des plans d'aménagement de la loi précitée du 19 juillet 2004.

#### *Article 42*

La première modification consiste dans une adaptation de l'article 42 qui relève du chapitre 1<sup>er</sup> relatif au remembrement urbain.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, la Commission propose de compléter la disposition par les termes « le cas échéant » afin de clarifier que la cession des infrastructures de viabilisation ne doit pas nécessairement être effectuée avant le remembrement. Cette modification n'appelle pas d'observation.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'État rappelle qu'il s'était opposé formellement à la disposition en question au motif que le critère de « disponibilités foncières » manquait de précision et était source d'insécurité juridique. La disposition en question omettait en effet de préciser l'autorité qui serait amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières, la base sur laquelle serait prise la décision de l'autorité en question ainsi que la manière dont serait effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières ».

En réponse à l'opposition formelle, la Commission a fait le choix de supprimer la disposition qui prévoyait que « [l]es nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale » plutôt que de préciser les termes critiqués.

La Commission explique que l'idée initiale des auteurs du projet de loi consistait à rappeler par l'utilisation de la notion de « disponibilités foncières » la pratique actuellement employée à l'occasion d'une opération de remembrement. Elle souligne encore dans ce contexte qu'à l'occasion de chaque remembrement, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce en vue d'une meilleure praticabilité du remembrement.

Si l'opposition formelle émise à l'endroit du critère de la « disponibilité foncière » devient sans objet du fait de la suppression desdits termes, le Conseil d'État relève toutefois que la suppression de la disposition a pour effet de conférer au ministre un pouvoir discrétionnaire non autrement circonscrit au vu de l'absence de toute précision dans la loi quant aux critères à respecter dans le cadre de la répartition des nouveaux lots, dont notamment celui du respect de la situation initiale. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État demande que le texte sous revue soit complété par la précision que « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale ».

Toujours en ce qui concerne l'alinéa 2, deuxième phrase, qui est supprimé par l'amendement sous revue, le Conseil d'État s'était encore demandé si la mesure prévue par la disposition en question ne portait pas atteinte au principe à valeur constitutionnelle de la proportionnalité dans la mesure où elle consistait à utiliser le remembrement dans le but d'accélérer la construction de logements à travers la sanction des propriétaires récalcitrants. Dans ce contexte, la Commission souligne que le but d'une opération de remembrement n'est pas d'attribuer des terrains à bâtir dans une situation moins privilégiée, mais celui de répartir les terrains de telle manière à ce que les propriétaires « récalcitrants » se voient attribuer des lots constructibles qui seront construits dans une phase ultérieure de l'exécution du plan d'aménagement particulier. Elle donne encore à considérer que s'il s'avérait qu'un propriétaire se verrait attribuer des terrains à bâtir dans une situation pouvant objectivement être qualifiée de moins privilégiée, il en sera tenu compte lors de l'opération de remembrement. Les explications de la Commission ne sont pas de nature à emporter la conviction du Conseil d'État.

En ce qui concerne l'alinéa 3 qui disposait que « [l]a cession des fonds peut être différée dans le temps », le Conseil d'État s'y était opposé formellement au motif qu'il était source d'insécurité juridique en ce qu'il omettait de préciser le moment auquel serait établi l'acte notarié de la cession et de régler le cas du refus par le propriétaire de céder son fonds.

En réponse aux observations précitées, la Commission propose de modifier la disposition en précisant que la cession différée porte uniquement sur les fonds « réservés à la voirie et aux équipements publics ». Elle précise en outre, à travers son commentaire de l'amendement, qu'une telle cession ne saurait avoir lieu en cas de défaut d'accord du ou des propriétaires concernés.

Le Conseil d'État constate que la proposition de la Commission ne répond pas aux interrogations concernant l'acte notarié ou les conséquences d'un refus de cession et ne peut donc pas lever son opposition formelle.

#### *Article 43*

L'article 43 qui a trait aux projets de remembrement et qui définit les règles d'évaluation des propriétés visées est également amendé par la Commission.

Tel que relevé par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022, l'article sous revue porte, et ce contrairement au dispositif actuellement en vigueur, tant sur les remembrements par voie d'accord des propriétaires concernés que sur les remembrements ministériels. Le Conseil d'État s'était

interrogé à cette occasion sur la raison qui rendrait nécessaire d'appliquer au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales – mais incomplètes – concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains et avait recommandé aux auteurs d'exclure le remembrement par voie d'accord de la procédure prévue à l'article 43 et ainsi de limiter cette dernière au remembrement ministériel.

La Commission estime, pour sa part, qu'il est utile de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains étant donné que cela contribue à rendre leur exécution plus aisée en pratique.

Le Conseil d'État en prend acte.

L'alinéa 2 de l'article 43 est modifié en tenant compte de l'observation formulée par le Conseil d'État relative au point 2° pour ce qui concerne la redondance des termes « dressé par un géomètre officiel ».

Au point 6° du même alinéa relatif à la notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement, les termes « le cas échéant » sont supprimés, de sorte que l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'égard de ces termes, qui étaient source d'insécurité juridique, peut être levée.

Tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis précité, la Commission a encore complété la liste des pièces à joindre au projet de remembrement par un nouveau point 9° relatif à l'attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou avec le lotissement de terrains prévu à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3.

L'alinéa 3 de l'article sous revue, qui traite de l'évaluation des surfaces faisant l'objet du remembrement, est également adapté par la Commission.

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait estimé que, dans le cadre d'un remembrement par voie d'accord entre tous les propriétaires, il appartient aux seuls propriétaires concernés de fixer librement les valeurs de leurs propriétés. La Commission a néanmoins fait le choix de maintenir l'application de la disposition sous avis au remembrement par voie d'accord entre les propriétaires, ceci dans un souci d'uniformisation et de simplification des différentes procédures ayant trait au remembrement urbain. La Commission donne encore à considérer que l'alinéa 4 de l'article 43 n'est pas *per se* incompatible avec le principe de la liberté contractuelle, alors qu'il laisse aux propriétaires une certaine marge lors de l'évaluation de leurs terrains. Le Conseil d'État en prend acte.

Toujours en ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État s'était demandé à qui appartiendrait la décision de choisir la date parmi les deux dates alternatives prévues pour la détermination du prix applicable. Il avait, toujours en ce qui concerne les dates alternatives, formulé une opposition formelle à l'endroit des termes « le jour de l'élaboration » au motif qu'ils étaient source d'insécurité juridique en ce qu'ils ne permettaient pas de déterminer, avec précision, une date à laquelle le prix applicable pourrait être fixé étant donné que l'élaboration d'un projet de remembrement est susceptible de s'étaler sur une durée plus ou moins longue.

En réponse à l'opposition formelle, la Commission a amendé l'alinéa 3 en précisant une date fixe pour la détermination de la valeur des surfaces à apporter, à savoir le jour de la signature de l'acte de remembrement en cas de remembrement par voie d'accord et le jour du dépôt du projet de remembrement à la maison communale en cas de remembrement ministériel. Le Conseil d'État est, par conséquent, en mesure de lever son opposition formelle.

À l'alinéa 4, la Commission propose de compléter la disposition en vue de préciser que la méthode d'évaluation s'applique également aux remembrements de lotissements intervenant dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », ceci compte tenu de l'observation formulée par le Conseil d'État.

#### *Article 44*

L'article 44 qui traite du remembrement ministériel, et plus précisément son alinéa 1<sup>er</sup>, est intégralement remplacé à travers l'amendement sous revue.

Les modifications effectuées visent notamment à tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État au sujet de l'insécurité juridique qui découlait de l'ambiguïté des termes « le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement ». Ainsi, la Commission propose de reformuler ledit alinéa 1<sup>er</sup> pour préciser que le ministre « ordonne » l'élaboration d'un tel projet.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État s'était interrogé sur les raisons qui avaient amené les auteurs à enlever au ministre le droit d'initiative pour l'élaboration d'un projet de remembrement, ceci d'autant plus qu'il s'agit d'un « remembrement ministériel ». La Commission partage ce constat et a décidé ainsi de conférer au ministre un droit d'initiative.

En ce qui concerne la disposition conférant un droit d'initiative à un ou plusieurs propriétaires des fonds concernés, la Commission a choisi d'aligner les conditions de majorité sur celles qui figurent actuellement à l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif à l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Le Conseil d'État marque son accord avec la modification en question.

Quant à la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 44 qui disposait « [qu'à] la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens », celle-ci avait soulevé de nombreuses questions de la part du Conseil d'État qui s'était finalement opposé formellement à ladite phrase pour des motifs d'insécurité juridique.

La Commission a procédé à la suppression de la phrase précitée en considérant qu'il existe à ce jour des méthodes d'information plus efficaces que l'inscription pour informer les futurs potentiels acquéreurs qu'une procédure de remembrement ministériel est en cours.

Dans la logique des auteurs du projet de loi initial, le Conseil d'État estime que les méthodes d'information visées par la Commission, qui devraient toucher toutes les personnes ayant un intérêt à agir et qui pourraient entre autres comprendre une publication sur un site internet, devront être précisées dans la loi en projet.

Le Conseil d'État n'est dès lors pas en mesure de lever l'opposition formelle émise à cet égard.

#### *Article 45*

À l'article 45 relatif à la publication et au dépôt du projet de remembrement, la Commission propose, à l'endroit de l'alinéa 1<sup>er</sup>, et conformément à la suggestion du Conseil d'État, de reprendre la formulation de l'article 73 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en se référant à la « commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer ».

L'alinéa 2 de l'article 45 est complété par la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022.

L'alinéa 3, auquel le Conseil d'État s'était opposé formellement, est également modifié. Les termes « dans la mesure du possible » sont supprimés et l'alinéa en question est complété par la même disposition que celle proposée par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 9<sup>quinquies</sup>. Le Conseil d'État est ainsi en mesure de lever son opposition formelle.

De même, la référence à la « commune » est remplacée par celle au « collège des bourgmestre et échevins » tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis précité.

Finalement, à l'alinéa 4, la Commission a décidé de suivre le Conseil d'État dans sa recommandation de compléter ladite disposition par une disposition prévoyant la publication du dépôt du projet de remembrement sur le site internet de la commune, ceci afin de garantir la cohérence interne de la loi précitée du 19 juillet 2004.

#### *Article 46*

L'article 46 relatif aux observations que les personnes intéressées sont susceptibles d'adresser au ministre en relation avec le projet de remembrement est complété par une disposition qui précise le départ du délai pour soumettre des observations au ministre pour les propriétaires qui ont été notifiés conformément à l'article 45, alinéa 3. Dans son avis précité du 22 février 2022, le Conseil d'État avait suggéré aux auteurs de préciser que la notification des propriétaires doit être effectuée concomitamment à la publication du projet de remembrement à la maison communale. La Commission a toutefois décidé de ne pas suivre le Conseil d'État sur ce point au motif qu'une notification concomitante à la publication du projet de remembrement à la maison communale était difficile à mettre en œuvre en pratique, alors que les propriétaires ne se voient notifiés qu'une fois qu'ils sont allés réceptionner auprès des services postaux le courrier qui leur a été adressé. La Commission propose par conséquent de déterminer séparément le délai qui vaut pour les propriétaires qui ont reçu une notification et celui applicable aux personnes intéressées. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'approche choisie.

#### *Article 47*

L'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, est complété par la Commission par la précision que le plan de remembrement « revêt un caractère réglementaire », conformément à l'actuel article 81 de la loi précitée du 18 juillet 2004.

À l'alinéa 2 du même article, la commission propose de suivre le Conseil d'État dans sa proposition de prévoir la notification de la décision ministérielle aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit en vertu de l'article 46.

Les modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Article 48*

L'article 48 qui a trait à l'exécution du remembrement est modifié pour tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022. Ainsi, au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, la Commission entend suivre le Conseil d'État dans sa proposition de préciser, à l'instar de l'article 84 actuel de la loi précitée du 19 juillet 2004, le délai dans lequel l'acte notarié de remembrement de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires doivent être dressés, ceci afin de garantir que les projets de remembrements soient exécutés avec la célérité requise.

De même, la Commission a remplacé le terme « détermine » par celui de « constate » conformément à l'observation du Conseil d'État de s'en tenir au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 sur ce point, étant donné que l'acte notarié ne constitue qu'un constat authentique du plan de remembrement et des formalités accomplies.

Le point 6° qui était superfétatoire en ce qu'il visait les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes est supprimé. Quant au point 7°, il est complété conformément à la proposition de texte du Conseil d'État.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est ensuite complété par un nouvel alinéa qui prévoit l'institution d'une hypothèque légale au profit des demandeurs ayant avancé les frais relatifs au remembrement, de sorte que le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle émise à l'endroit de l'alinéa 3.

Au paragraphe 2, les termes « approbation ministérielle » sont remplacés par ceux de « adoption ministérielle », ceci compte tenu du libellé de l'article 47, et afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État au regard de la cohérence de la terminologie de la disposition sous revue. Le Conseil d'État, pour sa part, aurait une préférence pour l'emploi des termes « décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement ».

Toujours au paragraphe 2, le Conseil d'État avait soulevé une série de questions dont notamment celle ayant trait à la nature juridique des actes y visés de même que celle relative aux hypothèques visées. Les questions précitées étant révélatrices d'un manque de précision de la disposition en cause, il s'était opposé formellement au paragraphe qui était source d'insécurité juridique.

À titre de réponse, la Commission relève, dans son commentaire de l'amendement, que les actes auxquels il est fait référence sont des actes notariés, et non des actes administratifs. Quant aux inscriptions hypothécaires, la Commission précise qu'il s'agit des hypothèques légales, qui ont pour but la récupération des frais engendrés à l'occasion d'une procédure de remembrement ministériel. La Commission propose ainsi d'adapter le paragraphe 2 en vue de préciser qu'il s'agit des hypothèques légales instituées par le présent article et que les actes en question sont « dressés par le notaire ».

Les adaptations effectuées à l'endroit du paragraphe 2 sont de nature à pallier le défaut de précision et permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

#### *Article 50*

L'article 50 relatif aux servitudes frappant les terrains compris dans le périmètre d'un projet de remembrement est modifié pour tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022.

Ainsi, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la Commission partage l'analyse du Conseil d'État et reprend la formulation, plus précise, de l'article 21 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relative aux travaux interdits.

L'alinéa 2 est complété, conformément à la suggestion du Conseil d'État, afin de préciser que les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention tant du projet de remembrement que du « plan de remembrement ».

*Article 51*

L'article 51 est amendé pour inclure, dans l'énumération des entités susceptibles d'avancer les frais d'exécution, l'État et le ministre qui a ordonné l'élaboration d'un projet de remembrement à sa propre initiative, ceci au vu des modifications apportées à l'article 44. Le Conseil d'État prend note du choix de la Commission de ne pas opter pour un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 et des adaptations effectuées à l'endroit de ces mêmes articles.

*Article 53*

L'article 53 est adapté conformément à l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'État. Cette modification n'appelle pas d'observation.

*Article 61*

L'article 61 qui a trait à l'obligation de construire est supprimé. Le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition sous revue qui était source d'insécurité juridique en ce qu'elle visait notamment les terrains situés « partiellement » en zone destinée à être urbanisée. Plutôt que de préciser les termes critiqués par le Conseil d'État, la Commission a décidé de supprimer purement et simplement l'article 61 sans offrir de plus amples explications quant à ce choix. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État devient ainsi sans objet.

Le Conseil d'État réitère toutefois sur ce point les observations émises dans le cadre de ses considérations générales et estime que plutôt que de procéder à la suppression des mécanismes proposés à travers la loi précitée du 19 juillet 2004, il aurait fallu procéder à une analyse approfondie de ces mesures en les adaptant, le cas échéant, aux besoins et exigences actuels. Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises avait quant à lui plaidé pour le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de l'obligation de construire, mesure selon lui justement utile pour mobiliser des terrains en vue de la construction de logements.

*Article 62*

L'article 62 qui prévoyait une taxe annuelle de non-affectation à la construction sous forme d'une imposition communale est également supprimé. Le Conseil d'État rappelle qu'il s'était opposé formellement à ladite disposition pour plusieurs raisons. Outre l'interrogation sur les raisons ayant amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci, le Conseil d'État avait relevé que la taxe en cause ne relevait pas de l'intérêt communal, mais bien de l'intérêt national, étant donné qu'elle visait à atteindre un objectif national, à savoir l'augmentation de l'offre de logements. L'établissement d'une telle taxe à un niveau communal aurait nécessairement entraîné une application qui aurait été fonction des circonstances locales et, partant, une différence de traitement. Ne voyant pas de raison objective justifiant une telle différence de traitement, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition en cause au motif qu'elle heurtait l'article 10*bis* de la Constitution en vigueur avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Le Conseil d'État avait en outre fait remarquer que cette taxe risquait encore de soulever des questions quant à sa conformité aux exigences découlant de l'article 14 de la Constitution en vigueur avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023 dans la mesure où il n'était pas exclu qu'elle soit qualifiée de sanction ou amende fiscale. Plus encore, les termes « terrain de bâtir net » et « début des travaux d'infrastructures » avaient été critiqués en raison de l'absence de définition.

Suite aux observations précitées, la Commission propose de supprimer ledit article, de sorte que les oppositions formelles émises par le Conseil d'État deviennent sans objet. La Commission explique encore que la procédure initialement prévue par l'article 62 devient superfétatoire au regard des



dispositions prévues dans le projet de loi n° 8082<sup>10</sup> qui comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements. Le Conseil d'État note que le projet de loi n° 8082 comporte en effet un nouvel impôt national dénommé « impôt à la mobilisation de terrains » qui devra inciter les propriétaires à réaliser des constructions sur leurs terrains en vue d'augmenter l'offre de logements. Il renvoie sur ce point à son avis du 13 juin 2023 relatif au projet de loi en question.

#### *Amendement 10*

Moyennant l'amendement 10, la Commission entend modifier l'article 8 du projet de loi qui prévoyait d'insérer les articles 108quinquies et 108sexies ayant pour objet d'instaurer un régime transitoire.

À l'article 108quinquies, la Commission propose d'appliquer le nouveau dispositif relatif aux servitudes aux projets d'aménagement général, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la loi en projet.

Quant à l'article 108sexies, qui excluait l'application de l'article 29bis relatif au logement abordable aux PAP « nouveau quartier » et aux conventions prévues à l'article 36 dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce dernier article est supprimé conformément aux observations du Conseil d'État au motif que les dispositions transitoires ayant trait à l'application de l'article 29bis sont déjà fixées dans la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0<sup>11</sup>, et plus particulièrement à l'article 14 qui comporte en effet des dispositions transitoires.

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

\*

### OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

#### *Amendement 2*

À l'article 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, le terme « la » avant les termes « même loi » est à maintenir.

#### *Amendement 3*

Au point 3°, à l'article 9ter, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, il est suggéré d'écrire :

« Tout plan d'aménagement général qui a pour objet le classement d'un fonds classé d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » produit des effets limités dans le temps dont la durée est renseignée ~~dans~~ par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation. »

Cette observation vaut également pour le point 4°, à l'article 9quater, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

Au point 3°, à l'article 9ter, paragraphe 2, il convient d'écrire « Peuvent également être couverts ~~frappés par~~ d'une servitude » et « [p]our pouvoir être couverts ~~frappés par~~ une telle servitude ».

Au paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « Si les travaux prévus par le projet d'exécution ne sont pas entamés de manière significative avant l'écoulement de la date butoir, le fonds visé [...] ». Par ailleurs, il convient d'écrire « lors duquel le fonds a été ~~couvert~~ frappé par cette servitude ». Par analogie, ces observations valent également pour le point 4°, à l'article 9quater, paragraphes 2 et 4.

<sup>10</sup> Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix de prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1er décembre 1936.

<sup>11</sup> Mém. A – n° 624 du 18 août 2021.

Au point 5°, à l'article 9<sup>quinquies</sup>, il est suggéré de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit :

« (1) Lorsque le bourgmestre constate que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir, il ~~en~~ notifie sa décision par voie de lettre recommandée avec accusé de réception ~~les~~ aux propriétaires concernés et, le cas échéant, ~~le~~ au bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement ~~d'une~~ de la date butoir prévue aux articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>. L'obligation d'informer le bénéficiaire de l'autorisation de construire ainsi que les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse. »

*Amendement 6*

Il convient d'écrire « À l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, les termes [...] ».

*Amendement 9*

À l'article 48, paragraphe 2, il y a lieu de noter que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « seront » par le terme « sont ». Par ailleurs, les termes « au présent article » sont à remplacer par les termes « au paragraphe 1<sup>er</sup> » et les termes « au paragraphe 1<sup>er</sup> » par les termes « au même paragraphe ».

*Amendement 10*

Il convient de viser « [l]es dispositions des articles 9<sup>bis</sup> à 9<sup>octies</sup> ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 juillet 2023.

*Pour le Secrétaire général,*

*L'attaché,*

Michel MILLIM

*Le Président,*

Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7139/14

## 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 général<sup>1</sup> (ci-après le ou les « PAG ») et d'un plan d'aménagement particulier<sup>2</sup> « 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'exécution<sup>3</sup> 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 2017<sup>4</sup> et elle a rendu son avis complémentaire par rapport aux amendements gouvernementaux en date du 13 août 2021<sup>5</sup>. 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*<sup>6</sup> » 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

<sup>4</sup> Avis 4844DAA de la Chambre de Commerce du 20 juin 2017.

<sup>5</sup> Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

<sup>6</sup> 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*<sup>7</sup> », c'est-à-dire sur des terrains vacants dans le tissu urbanisé, mais qui sont viabilisés. En second lieu, la **1<sup>ère</sup> 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<sup>ère</sup> série d'amendements** a proposé l'ajout d'un « **concept de mise en œuvre** »<sup>8</sup> en tant que 4<sup>e</sup> pilier additionnel de l'**étude préparatoire**<sup>9</sup> 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 ans<sup>10</sup> 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<sup>ère</sup> 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"> <li>• <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.</li> <li>• <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.</li> <li>• <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Obligatoire 1</u> : fonds non dédiés à l'habitation, qui sont reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation par le PAG.</li> <li>• <u>Obligatoire 2</u> : fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation dont l'interdiction temporaire d'aménagement est levée par le PAG.</li> <li>• <u>Facultative</u> : tous les autres fonds dédiés prioritairement à l'habitation.</li> </ul>
<i>Fonds exemptés d'une servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds et ensembles de fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares.</li> <li>• Fonds qui sont viabilisés.</li> <li>• 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.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>
<i>Sanctions automatiques en cas de non-respect des délais des servitudes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> <li>• <u>Facultative</u> : les fonds sont reclassés en zone agricole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>

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<sup>er</sup> amendement parlementaire, les auteurs procèdent à la suppression de l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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 5865RMX<sup>11</sup> du 18 mars 2022. Elle ne peut donc qu'approuver la suppression de l'article 1<sup>er</sup> 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 PAG<sup>12</sup> (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"> <li>• <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.</li> <li>• <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.</li> <li>• <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></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> <li>• <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.</li> <li>• <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></li> </ul>
<i>Fonds exemptés d'une servitude CTV / CTL</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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></li> <li>• Fonds qui sont viabilisés.</li> <li>• Fonds pour lesquels la modification du PAG prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds pour lesquels la modification du PAG prévoit le classement en zone d'habitation ou zone mixte, superposée d'une zone d'aménagement différé.</li> <li>• Fonds appartenant aux promoteurs publics.</li> </ul>
<i>Sanctions automatiques en cas de non-respect des délais des servitudes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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.</li> <li>• <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></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <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></li> <li>• <u>Facultative</u> : <i>non renseigné.</i></li> </ul>

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 **critères<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup> » 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 pas<sup>15</sup> 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 2021<sup>16</sup> 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 9septies<sup>17</sup> 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 parlementaire<sup>18</sup> a en effet mis en exergue que la main publique<sup>19</sup> détenait en 2022 environ 14,5% (621 hectares) du total (4.294

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

<sup>18</sup> Question Parlementaire n°8144 – Terrains constructibles appartenant à l'État

<sup>19</sup> 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 2021<sup>20</sup>, 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 différée<sup>21</sup> (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

<sup>20</sup> Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

<sup>21</sup> 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 2021<sup>22</sup> par rapport à la 1<sup>ère</sup> 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°8082<sup>23</sup> 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**<sup>24</sup>. 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

<sup>22</sup> Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.

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

<sup>24</sup> 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 comme<sup>25</sup> 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<sup>er</sup> 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 nouveau<sup>26</sup> 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.

<sup>25</sup> 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. ».

<sup>26</sup> 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<sup>er</sup> 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 naturelles<sup>27</sup>, 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<sup>er</sup> 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 complémentaire<sup>28</sup> 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 recours<sup>29</sup> 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 allégée<sup>30</sup>, 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 émis<sup>31</sup>, 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 2021<sup>32</sup>, 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.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau