



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

FC/JW

P.V. LOG 10

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 09 janvier 2018

Ordre du jour :

1. Débat de consultation sur la problématique du logement:
- Entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur Dan Kersch
2. Divers

*

Présents : Mme Tess Burton remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Frank Arndt, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Henri Kox, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, M. David Wagner

M. André Bauler, M. Gast Gibéryen, observateurs

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Arno van Rijswijck, M. Frank Goeders, du Ministère de l'Intérieur

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. **Débat de consultation sur la problématique du logement:**
- Entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur Dan Kersch

Après une brève introduction, M. le Ministre Dan Kersch rappelle que le logement est un volet concernant plusieurs ministères et qu'en tant que ministre de l'Intérieur, il est également tributaire des initiatives prises notamment au niveau du Ministère du Logement.

Certaines législations ayant trait aux affaires intérieures sont néanmoins directement liées à la question du logement.

1. Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain – Baulandvertrag & Remembrement

- Le projet de loi 7139¹, élaboré en étroite collaboration avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, la Chambre des Notaires, le Ministre du Logement ainsi que l'Office national du Remembrement, **propose aux communes un ensemble de mesures d'exécution praticables et opérationnelles** de leurs plans d'aménagement.

En effet, il s'avère en pratique que malgré le fait que nombre de plans d'aménagement ont été dûment approuvés, leur concrétisation sur le terrain, à savoir **la viabilisation de terrains constructibles, se fait attendre**.

Ce retard pris dans la viabilisation des terrains constructibles n'est pas compatible avec la politique retenue par le Gouvernement en la matière. En effet, **le programme gouvernemental** stipule que «*la politique gouvernementale en matière de logement agira propriétaiirement sur la mobilisation de terrains à bâtir*».

- Afin d'atteindre cet objectif et outre **l'amélioration de procédures existantes** (remembrement urbain) et la simplification ainsi que **la suppression de certaines mesures d'exécution** (zones de développement et zones à restructurer, rectification de limites de fonds) jugées peu efficaces (1), **le projet de loi introduit une mesure innovante** pour l'accélération de la viabilisation des terrains constructibles: le contrat d'aménagement dit **«Baulandvertrag»**. (2)

1.1 Modifications respectivement suppression de mesures d'exécution existantes jugées peu efficaces et praticables.

- 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 restent inchangées.

- Le remembrement urbain qui se compose **actuellement de trois procédures distinctes** (amiable, conventionnel et légal) a été simplifié. Il a été opté de **supprimer les procédures de remembrement légal et conventionnel**, car ils présentent tout une série de dysfonctionnements.

- En effet, la **sanction en cas de non-aboutissement de ces procédures consiste actuellement à recourir à une procédure d'expropriation** qui s'avère dans la majorité des

¹ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, déposé le 18 mai 2017 ;

cas être inconstitutionnelle. La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain contient **actuellement l'exigence que les terrains redistribués après un remembrement doivent être situés près des terrains initiaux**. Ces contraintes rendent les procédures actuellement excessivement complexes et donc impraticables.

- En vue d'y remédier il a été décidé de ne faire subsister plus que **2 types de remembrement urbain** dans le présent projet de loi: le **remembrement par voie amiable** qui suppose un accord entre tous les propriétaires concernés (logique du «bottom-up») et un autre type de remembrement plus contraignant pour les propriétaires récalcitrants dénommé **remembrement ministériel** (logique du «top-down»).
- Le remembrement ministériel innove en ce qu'il opère un **déplacement des fonds appartenant à des propriétaires récalcitrants qui bloquent tout développement «en périphérie» d'un site**. Un tel déplacement de ces terrains permettra ainsi d'entamer la viabilisation d'un projet d'aménagement dans un premier temps, pour ensuite seulement développer les terrains déplacés à un stade ultérieur.
- Le projet initié dans la Ville de Luxembourg au lieu-dit «**Itzeger Knupp**» par la **Société nationale des habitations à bon marché** (SNHBM) illustre bien cette problématique: en 2011, un PAP a été élaboré et approuvé sur des fonds totalisant une superficie de 13,5 hectares. L'ensemble de ce projet se trouve actuellement bloqué par un seul propriétaire qui dispose de 13,6 ares situés au cœur du projet. Le retard pris dans la réalisation de ce projet compte tenu de ce propriétaire récalcitrant: quelque 5 années!
- **La procédure de remembrement ministériel:**
 - o Elle sera initiée soit par le collège échevinal, soit par les propriétaires concernés.
 - o Le ministre de l'Intérieur fera ensuite élaborer un projet de remembrement.
 - o Les propriétaires concernés seront informés de ce projet et une enquête publique sera organisée à l'occasion de laquelle les propriétaires pourront faire valoir leurs observations auprès du ministre de l'Intérieur qui pourra, le cas échéant, en tenir compte et adapter le projet de remembrement en conséquence.
 - o Ensuite, le ministre procèdera à l'abornement et à la confection des plans définitifs avant de signer l'acte de remembrement à proprement parler.

1.2 Contrat d'aménagement dit «Baulandvertrag»

- Le présent projet de loi propose également la création d'un contrat d'aménagement dit «**Baulandvertrag**».
- Cet outil innovant consiste à rendre obligatoire la conclusion d'un contrat administratif **pour tous les fonds devenus constructibles suite à une modification de la délimitation de la 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.
- **Ce contrat ne portera pas:**
 - o sur les terrains présentant une contenance inférieure à un are ni sur ceux appartenant à des promoteurs, aux communes et à l'Etat,
 - o sur les terrains qui se voient frappés d'une servitude *non aedificandi* temporaire.

- L'objectif essentiel de ce contrat est de fixer un **délai contrignant pour les propriétaires en vue de la réalisation des travaux de viabilisation**. En cas de dépassement de ce délai ou en cas de non-conclusion du contrat d'aménagement, des **sanctions** s'appliqueront aux propriétaires défaillants:

- o Ainsi, la modification du plan d'aménagement général à l'occasion de laquelle le contrat a été conclu **devient caduque**.
- o Il est également envisageable qu'en cas de dépassement de délai la commune pourra lever une option de **promesse unilatérale de vente** qui lui permettra d'acquérir les fonds concernés par le contrat d'aménagement à un prix avantageux. Dans ce cas, le plan d'aménagement général ne sera pas rétrogradé.

2. Récapitulatif de la loi dite «Omnibus» (dossier parlementaire 6704)

- Cette loi, entrée en vigueur le 3 mars 2017, constitue un premier pas décisif en direction d'un **screening systématique de l'ensemble des procédures administratives (Programme Einfach Lëtzebuerg)** et d'une **nouvelle approche transversale (plateforme interministérielle réforme et simplification administrative)**.

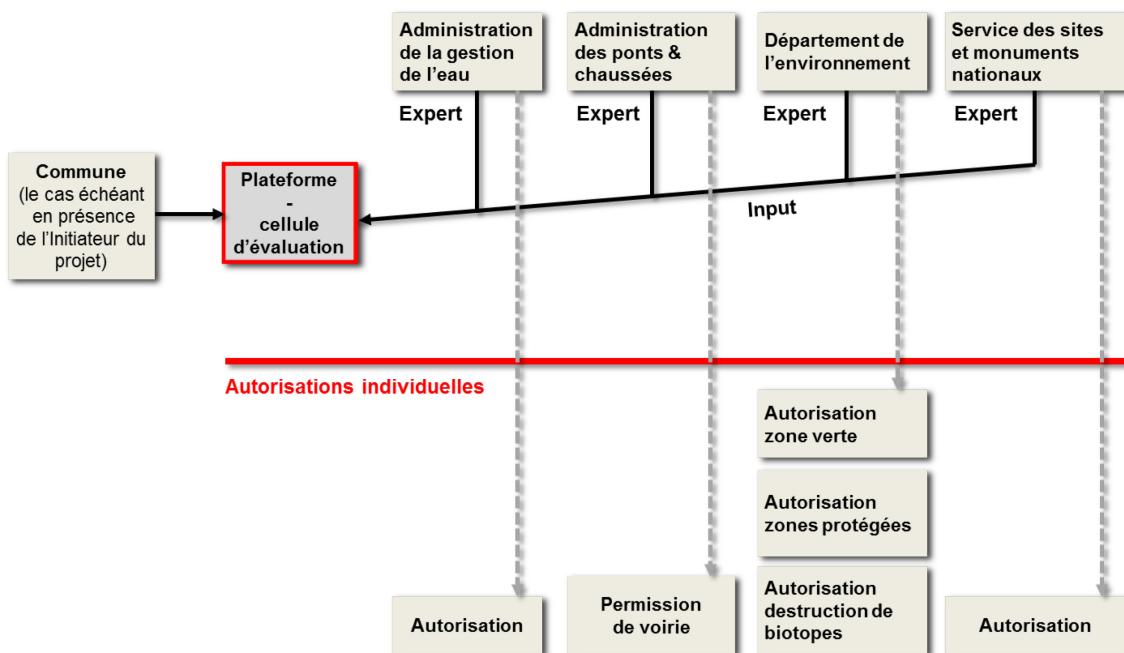
- Modifications touchant 10 lois en vigueur:
 - o ACDU (aménagement communal et le développement urbain); 19 juillet 2004
 - o ADT; 30 juillet 2004
 - o Pacte Logement; 22 octobre 2008
 - o Protection de la nature; 19 janvier 2004
 - o Loi relative à l'eau; 19 décembre 2008
 - o Loi communale; 13 décembre 1988
 - o Protection des sites et monuments; 18 juillet 1983
 - o Loi électorale; 18 février 2003
 - o Loi relative au référendum; 4 février 2005
 - o Établissements classés; 10 juin 1999
- Les modifications apportées en **matière d'aménagement communal**:
 - o **Simplification du contenu de l'étude préparatoire** dans le cadre de l'élaboration d'un PAG. Un **guide d'application relatif au contenu des futures études préparatoires** est en cours d'élaboration et sera publié en printemps 2018, ceci afin de réduire le contenu de ces dernières en concentrant les analyses aux seuls éléments pertinents et d'alléger également la charge financière.
 - o L'obligation pour l'initiateur d'un **PAP de disposer d'un mandat** provenant de la part de tous les propriétaires concernés est allégée: dorénavant l'initiateur ne devra plus que détenir les mandats de la moitié des propriétaires disposant ensemble d'au moins la moitié de la surface des terrains concernés.
 - o Simplification de la définition de la «zone urbanisée» ce qui donne aux communes davantage de **flexibilité lors du classement de terrains en PAP quartier** existant. Ainsi dans les PAG de la nouvelle génération un plus grand nombre de parcelles pourra se voir construits après l'obtention d'une simple autorisation de construire et sans que l'élaboration d'un PAP soit nécessaire.

- **Réduction du délai imparti à la cellule d'évaluation pour aviser un PAP** de trois mois à un mois. Dès lors le délai que nécessite une procédure d'adoption d'un PAP sera réduit de 10,5 mois à 8,5 mois. Dans ce contexte, la Loi Omnibus prévoit que dorénavant la composition de la Commission d'Aménagement n'est plus limitée à 5 membres mais pourra dorénavant être étendue à 13 membres au maximum. Cette modification a pour objectif d'accélérer les procédures d'adoption sans pour autant détériorer la qualité des avis.
- **Nouvelle procédure allégée pour le cas des modifications ponctuelles de PAP:** dorénavant un PAP pourra être modifié ponctuellement (sans remettre en cause la substance du PAP) endéans un délai de max. 4 mois alors que la procédure d'adoption classique nécessite dès lors 8,5 mois.
- **La convention d'exécution du PAP pourra dorénavant également régler les modalités de réalisation des mesures compensatoires de biotopes.** Cette mesure anticipe ainsi la venue de la nouvelle loi concernant la protection de l'environnement. En effet, le Gouvernement souhaite mettre en place un mécanisme qui permet d'attribuer dans les PAG des éco-points à l'ensemble des zones destinées à être urbanisées ainsi qu'un pool de compensation. Un tel système aura pour avantage de procurer à tout investisseur une transparence et une sécurité juridique accrue. En effet, en cas de mise en œuvre d'un PAP l'investisseur n'aura qu'à s'acquitter d'un montant correspondant à la valeur des biotopes qui ne pourront être maintenus sur le terrain. C'est dans le cadre de la convention d'exécution que l'initiateur du PAP pourra au cas par cas fixer les biotopes qui devront être maintenus ou créés sur le site même. Avec cette source de revenus, l'Etat pourra acquérir des terrains et réaliser ainsi à grand échelle des mesures compensatoires efficaces.
- Il est instauré une possibilité, pour les communes, de **définir dans leur règlement sur les bâties**, les voies publiques et les sites, **des travaux de moindre envergure** («*Bagatellgrenz*») pour lesquels aucune autorisation de construire n'est requise (Exemple: Four à pizza, balançoire, clôtures, petit abri de jardin, etc.)
- Les conditions légales requises pour **l'élaboration obligatoire d'un PAP** ont été substantiellement simplifiées **dans le cadre de l'exécution des PAG mouture 1937**: dorénavant seuls les terrains non viabilisés devront être couverts par un PAP. Actuellement, quasi toute résidence requiert l'élaboration d'un PAP alors même qu'elle se situe dans un tissu urbain déjà viabilisé (Infrastructures techniques, voirie, trottoirs, etc.).
- Dans le cadre de la loi Omnibus, les règlements grand-ducaux en matière d'aménagement communal seront également modifiés dans le même esprit de simplification administrative. Leur entrée en vigueur est prévue pour la même date que l'entrée en vigueur de la loi Omnibus.
- **RGD concernant l'étude préparatoire:** réduction substantielle du contenu obligatoire aux seuls éléments pertinents requis pour l'élaboration du PAG à proprement parler.
- **RGD concernant le contenu du PAG:** est adapté ponctuellement en vue d'améliorer la praticabilité et la mise à disposition des PAG sur le «Géoportail» et ce sans instituer un nouveau régime de PAG.
- **RGD concernant le contenu du PAP:** idem avec RGD PAG.
- **RGD concernant le contenu du rapport justificatif:** a été simplifié substantiellement et ne servira dorénavant plus qu'à illustrer le PAP en vue de le rendre plus lisible tant pour les décideurs politiques que pour les administrés.

3. Mise en place d'une plateforme de concertation (PAP)

- En été 2014 une plateforme de concertation (PAP) a été mise en place. Cette structure, composée de membres et de représentants-experts de la cellule d'évaluation fonctionne comme «guichet unique d'urbanisme» et permet aux communes et autres initiateurs de projets, de se faire conseiller, le cas échéant, à un stade précoce de l'élaboration d'un PAP avant que le dossier ne soit soumis officiellement à la procédure d'adoption.

- Cette démarche permet également de réunir toutes les administrations concernées autour d'une table en amont de l'élaboration d'un projet ce qui évite que la réalisation du PAP ne soit hypothéquée, faute de l'autorisation de l'une ou de l'autre administration. Sont visés plus particulièrement les services du ministère de l'Environnement (biotopes, études d'impact), l'Administration de la gestion de l'eau (réception des eaux de surface, zones inondables), l'Administration des ponts et chaussées (permission de voirie) ou encore le Service des sites et monuments (présence d'un immeuble protégé). (voir tableau ci-après)

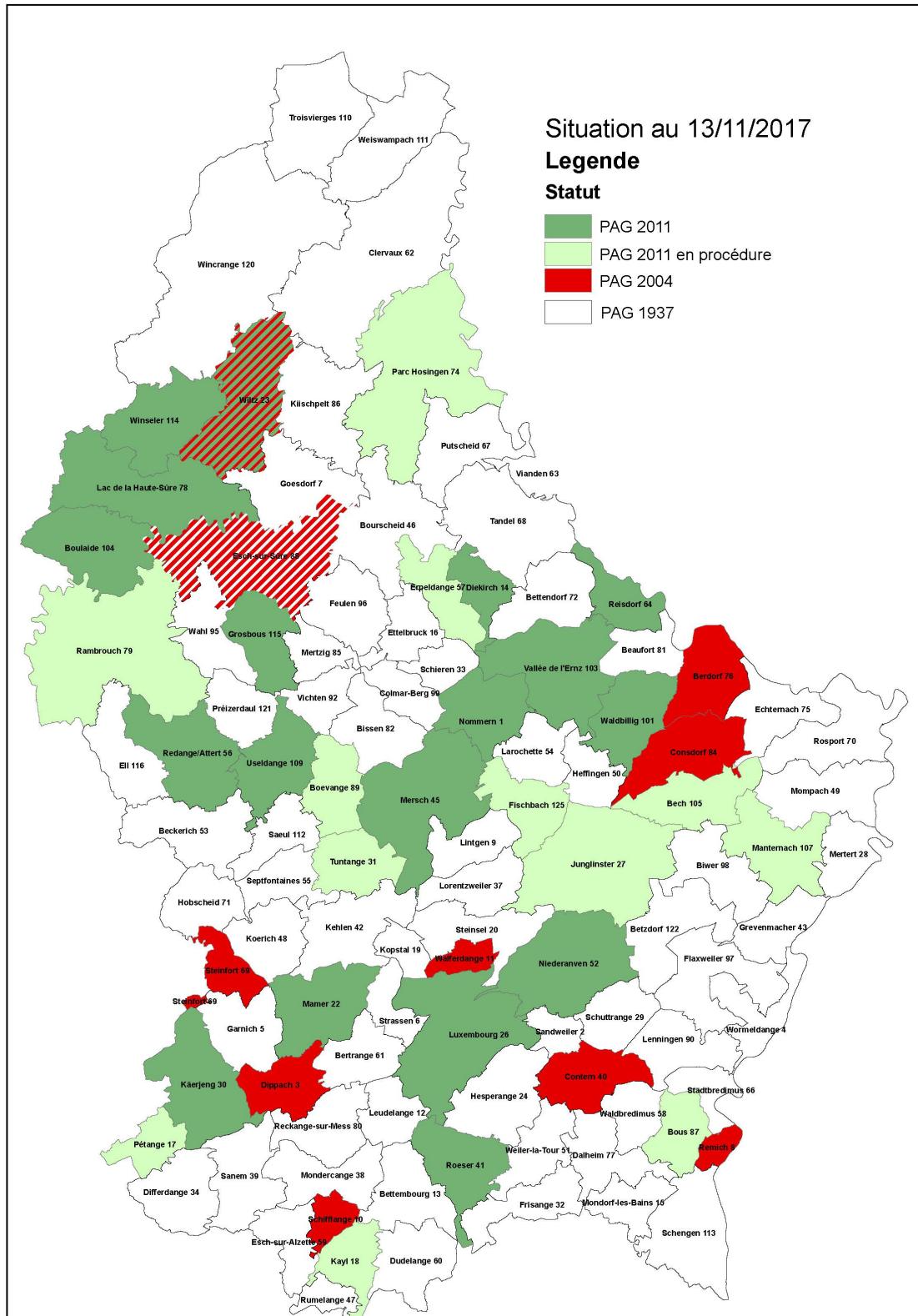


- De cette démarche devrait résulter une réelle simplification administrative en permettant un suivi plus efficace des projets et, notamment, une accélération de la célérité de traitement et d'exécution des projets d'urbanisme.

- Force est de constater que depuis la plateforme de concertation est favorablement accueillie tant par les autorités communales que par les milieux professionnels de la construction. En effet, la plateforme a été consultée au cours de l'année 2016 pour un total de 68 projets d'aménagement particulier. En 2017 un total de 64 projets a été discutés avec 37 communes différentes (Bertrange, Boevange-sur-Attert, Bourscheid, Contern, Dalheim, Dudelange, Echternach, Esch/Alzette, Esch-sur-Sûre, Ettelbruck, Flaxweiler, Frisange, Goesdorf, Grosbous, Hesperange, Kiischpelt, Koerich, Kopstal, Lac de la Haute Sûre, Leudelange, Mersch, Mertert, Mondorcange, Mondorf-les-Bains,

Niederanven, Roeser, Rosport, Sanem, Schuttrange, Tandel, Useldange, Waldbredimus, Weiler-la-Tour, Wiltz, Wincrange, Winseler, Wormeldange.

4. Refonte des PAG



- 27 communes ont finalisé la procédure d'adoption (17,5 communes disposent d'un PAG «mouture 2011», 9,5 communes disposent d'un PAG «mouture 2011»).
- 12 communes ont entamé leur procédure d'adoption.

5. **Plans d'aménagement particulier approuvés entre 2010 et 2017**

Année	Nombre de PAP	Unités de logements
2010	141	3422
2011	112	2904
2012	192	3815
2013	141	3943
2014	135	2591
2015	141	3434
2016	174	3793
2017	213	6719
Total	1249	30621

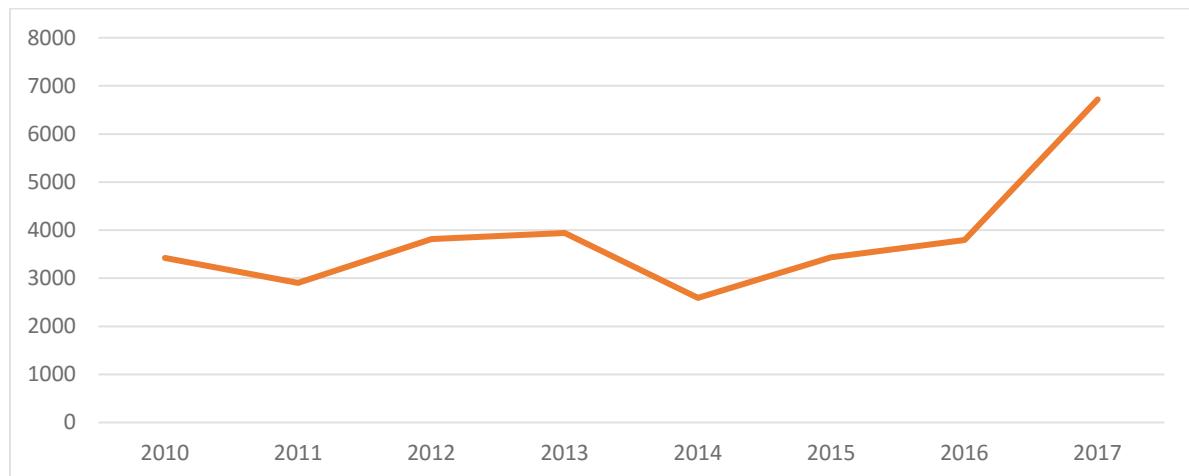


Tableau: Unités de logements «autorisés» dans le cadre des PAP

6. **Plans d'aménagement particulier approuvés en 2017 moyennant la procédure allégée**

- Dossiers introduits depuis le 1^{er} avril 2017: **25**
- o **20** dossiers ont rempli les conditions de la procédure allégée
- o **4** dossiers ont été transmis à la cellule d'évaluation pour non-conformité au PAG
- o **1** dossier a été renvoyé à la commune suite à un vice de procédure.

Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire déi gréng demande si le Ministère de l'Intérieur dispose de chiffres permettant de préciser combien de plans d'aménagement particuliers ont effectivement donné lieu à la construction de logements. M. le Ministre répond par la

négative, tout en précisant que les communes disposent dorénavant d'instruments pour obliger les promoteurs à réserver au moins 10% de la surface d'un PAP au logement social. Les communes pourraient s'impliquer davantage dans la construction de logements sociaux et profiter d'un subventionnement de 75% des coûts de réalisation.

M. le Président ajoute que la durée des procédures constitue un souci majeur des communes. L'orateur suggère que le Ministère de l'Intérieur incite davantage les communes à s'engager davantage en faveur de logements sociaux p.ex. en mettant à leur disposition les informations et outils nécessaires pour pouvoir intervenir?

Peut-on partir du principe que les informations données aux communes dans le contexte d'une plateforme de concertation PAP sont fiables? Il semblerait que certaines communes ont peur de voir un des ministères ou une des administrations impliquées prendre une décision négative, ce qui mettrait finalement en question l'avenir de tout un projet. M. le Ministre répond qu'une décision finale qui s'avère contraire aux informations initialement données au promoteur fournit à celui-ci une belle argumentation en vue d'un recours devant le tribunal administratif.

M. le Ministre regrette que de nombreuses communes ne connaissent pas suffisamment les lignes directrices en vue de l'élaboration de leur plan d'aménagement général (*Leitfaden zur strategischen Umweltprüfung für die Ausarbeitung des Plan d'Aménagement Général - SUP*). Parfois des études d'impact ont été effectuées, mais les responsables communaux en ignorent les résultats.

Cinq communes n'ont pas encore terminé la première phase de la SUP concernant leur commune.

Il serait utile de pouvoir profiter des expériences acquises par la Ville de Luxembourg qui a mis en place des principes pour réservé son droit de préemption / de rachat de logements sociaux. Le représentant de *déi Lénk* souhaite avoir des précisions sur les dispositions qui rendent la façon de procéder exceptionnelle. M. le Président de la Commission du Logement répond que la Ville de Luxembourg, par le biais d'une convention, fixe un prix qui se situe en-dessous du prix du marché. Si le promoteur ne trouve pas acquéreur pour le logement, la Ville fait valoir son droit d'achat. Elle peut ensuite profiter de l'aide que l'Etat paie aux communes pour financer le logement social.

Le représentant de *déi Lénk* regrette que le droit de préemption ne soit pas davantage utilisé par les communes. Il se demande s'il ne s'agit pas tout simplement d'un manque de volonté politique de s'engager en faveur du logement social.

M. le Ministre donne aussi à considérer que les communes propriétaires de logements obtiennent aussi environ 1500 euros en guise de loyer. Cette recette permet de financer des agents communaux pour assurer la gestion des logements.

Un représentant du groupe parlementaire CSV soulève plusieurs questions concernant la mise en pratique de certaines dispositions exposées par M. le Ministre:

- Que se passe-t-il en présence de plusieurs co-propriétaires d'un terrain ne partageant pas les mêmes vues concernant la conclusion d'un contrat d'aménagement «Baulandvertrag»?

- En ce qui concerne le remembrement urbain, il s'agit en effet d'un outil utile, notamment en présence de plusieurs propriétaires, mais peut-on comprendre que les personnes ayant refusé de rejoindre le projet dans une première phase, se trouvent favorisées par la suite? M. le Ministre répond que telle n'est nullement l'intention du texte. Chaque personne doit participer aux coûts en vue de la viabilisation du terrain, même si elle ne décide que dans une deuxième phase de rejoindre le projet de remembrement.

M. le Ministre rappelle que remembrement et contrat d'aménagement (*Baulandvertrag*) sont intimement liés. Il faut attendre l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7139 pour savoir si les outils envisagés trouvent l'avis favorable de la Haute Corporation.

La taxe instaurée par certaines communes sur des logements vides ne semblent pas apporter de solution durable. Il s'est en effet avéré que les propriétaires n'ont, soit pas répondu au courrier de la commune, ou alors ont logé, à durée assez courte, des personnes pour faire semblant que le logement est occupé.

Le représentant du groupe parlementaire déi gréng

- est d'avis que la plateforme ne fonctionne pas encore de manière optimale;
- estime que l'emphytéose sur des terrains publics peut constituer un outil efficace;
- trouve que le périmètre de construction ne doit être élargie que sous condition que le terrain soit utilisé par la main publique pour le logement social;
- se demande si l'autorisation d'agrandir le périmètre ne pourrait pas être liée à des conditions comme p.ex. des prix d'acquisition plus bas pour les communes;
- salue les initiatives gouvernementales pour approcher les communes, tout en rappelant que le logement ne constitue pas une mission primaire pour les communes;
- suggère que l'Etat mette à la disposition des communes une aide logistique pour qu'elles puissent pleinement jouer leur rôle dans la lutte contre la pénurie de logements abordables.

M. le Ministre rappelle que le débat d'orientation doit servir à récolter les idées de tous les députés de la Chambre des Députés et de les transposer en pistes en vue de l'amélioration de la pénurie.

En réponse aux aspects abordés qui touchent les communes, M. le Ministre se dit convaincu que, à côté de ses missions obligatoires (aménagement territorial, maintien de l'ordre, organisation de l'enseignement, gestion des déchets, entretien de la voirie, état civil, ...), et des volets administratif, financier et technique, les communes ont une responsabilité dans le domaine social. Elles devraient donc mettre en œuvre des actions à travers les offices sociaux. M. le Ministre est convaincu que le travail des offices sociaux devrait être effectué auprès de la commune, au sein d'un service spécifique et non de manière décentralisée. En tant que Ministre de l'Intérieur, l'orateur se dit ouvert à toute discussion autour d'une réorganisation des offices sociaux et d'une dotation financière permettant aux communes de jouer pleinement leur rôle dans le domaine social.

M. le Ministre rend attentif au fait que certaines communes se proposent de jouer au promoteur avec pour but de réaliser des bénéfices. M. le Ministre doute que de telles activités puissent être compter parmi les missions publiques d'une commune.

Le Ministère dispose-t-il de chiffres permettant d'évaluer combien de communes ont profité d'un droit de préemption et quelles surfaces ou objets sont concernés? M. le Ministre répond par la négative, mais ajoute que les vendeurs de terrains ou maison sont exempts de l'imposition sur la plus-value s'ils vendent à l'Etat ou à la commune². Les communes bénéficient en outre de l'aide étatique de 75% du prix d'acquisition.

* * *

La prochaine réunion de la Commission du Logement est prévue pour le 15 janvier où les députés recevront Mme la Ministre de l'Environnement.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

* * *

Luxembourg, le 19 janvier 2018

La Secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission du Logement,
Max Hahn

² Conformément à la [circulaire L.I.R. n° 99ter/3 du 16 février 2009](#) portant promotion de l'habitat et création d'un [«pacte logement»](#) avec les communes, les bénéfices de spéculation et les plus-values sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des terrains soumis au droit de préemption.