

**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 ayant-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 Pasirisie 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'aména-

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 *9bis*, 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 29bis et 29ter 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, *9bis*, *9ter* et *9quater* de la loi pris ensemble déterminent les fins, les conditions et les modalités de ces servitudes, et forment ainsi la base légale aux articles 29bis et 29ter du projet de règlement grand-ducal. Le cas échéant, il conviendrait de préciser dans le texte de l'article *9bis*, 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 29ter, 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 procèdera 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 retraceable.

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 entrevu

<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%2Bcommuniqués%2B2020%2B11-novembre%2B12-bofferding-baulandvertrag.html](https://mint.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%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 coûteuses 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 la 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



