

N° 7139⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET INGENIEURS-CONSEILS

(10.6.2021)

1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (**OAI**) a rédigé le présent avis, après examen du texte coordonné du projet de loi, tel qu'amendé et transmis au Président de la Chambre des Députés par dépêche du 05.11.2020 à la demande de Madame la Ministre de l'Intérieur¹.

L'OAI approuve dans leur principe les deux principaux apports, à savoir :

- l'introduction d'une **procédure simplifiée pour la modification ponctuelle du plan d'aménagement général** (PAG), et
- relativement aux « contrats d'aménagement », l'**instauration de servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation / de construction de logements**.

L'OAI se rallie pleinement à la considération émise par la Chambre des Métiers (avis complémentaire du 8.3.2021), selon laquelle le reclassement de fonds non constructibles en une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation, « *induit une augmentation importante de la valeur des fonds concernés, de sorte qu'en contrepartie on puisse légitimement imposer aux propriétaires une servitude concernant la viabilisation desdits terrains* ».

En ce qui concerne cette **servitude**, l'OAI est également en phase avec le SYVICOL, qui relève avec pertinence que « *le contrat d'aménagement ou « Baulandvertrag » est remplacé par une servitude administrative, ce qui permet d'éviter les écueils juridiques inhérents à la nature contractuelle du contrat d'aménagement. En effet, contrairement aux obligations du contrat d'aménagement ayant un caractère personnel, la servitude, démembrement du droit de propriété, forme un droit réel et accessoire attaché aux fonds* ».

De nombreuses interrogations demeurent néanmoins sur la philosophie et le fonctionnement concret de ces servitudes. L'OAI considère que le mécanisme devrait consister en un reclassement provisoire favorable dans une zone constructible, conférant au propriétaire un droit à durée limitée pour valoriser son terrain. En cas de non-usage, et ainsi de déchéance de ce droit, le terrain devrait retrouver son état initial, non-constructible. Le propriétaire ne saurait réclamer aucune indemnisation pour ce reclassement, faute d'avoir saisi la chance de pouvoir viabiliser le terrain dans le délai imparti.

Par ailleurs, concernant la mobilisation des **zones vertes susceptibles de reclassements** en zone destinées à l'habitat, l'OAI se rallie en partie à l'avis du Mouvement Ecologique quant à l'utilité de fixer des critères dans la loi. Mais l'OAI estime en revanche que ces critères objectifs ne devraient pas être trop restrictifs. Ces critères s'imposeront tant à la commune, qu'au ministre de l'Intérieur, ainsi qu'au ministre de l'Environnement appelé à se prononcer en cas de reclassement d'une zone verte.

Un refus ministériel de procéder à un reclassement de la zone verte en zone habitable devra être fondé sur des justifications dirimantes. Sur le plan de l'urbanisme, il s'agit notamment d'éviter la

1 Document parlementaire n°7139³

création en zone verte d'îlots déconnectés d'habitations, c'est-à-dire d'éléments du territoire faisant partie du périmètre d'agglomération, sans cependant être directement reliés ni connectés au périmètre d'agglomération d'une localité.

L'OAI estime également que, en cas de nouvelle désignation de zones d'habitation en dehors du périmètre bâti existant, les critères de planification régionale devront être pris en compte, ainsi que les effets sur le trafic, les liaisons avec les transports publics, etc...

L'OAI s'interroge toutefois sur le succès en pratique du dispositif. Il est notamment prévu que les communes qui ont d'ores et déjà effectué la refonte de leur PAG, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude. Or beaucoup de communes seront réticentes à utiliser un tel outil.

Et la mise en œuvre de ce nouveau dispositif peut s'avérer très long, alors qu'il y a urgence à remédier à la crise du logement. Les autres instruments (droit de préemption, expropriation, mesures fiscales etc...) devront donc être également mobilisés pour redonner aux pouvoirs publics les moyens de résoudre la crise du logement.

Pour affronter cette crise, tous les leviers doivent être activés (densification des surfaces de constructions, mesures fiscales ou incitatives pour l'acquisition de terrains et constitution de réserves foncières sous la main publique, etc...). Dans la perspective des élections législatives 2018, l'OAI avait adressé aux membres du Gouvernement ses 18 propositions pour avancer dans le domaine du logement².

Par ailleurs, à l'instar de la Chambre des Métiers, l'OAI considère également que, quelques soient les nouveaux instruments juridiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la première urgence est celle de la simplification administrative. Les délais séparant la conception d'un projet d'habitation à son exécution sont beaucoup trop longs et l'inflation des autorisations et réglementations exigibles, ainsi que des multiples risques de recours de tiers à plusieurs étapes du processus, ne vont pas dans le bon sens.

Face à l'inflation des réglementations diverses touchant à la construction, on demande de manière croissante aux concepteurs de s'improviser juristes. L'OAI plaide de longue date pour un véritable code coordonné de la construction, ainsi que l'instauration d'un véritable "guichet unique", permettant à l'administré d'être confronté à un seul interlocuteur. Des efforts en ce sens ont été effectués (création de la cellule de facilitation urbanisme et environnement, mise en place du site www.guide-urbanisme.lu,...), mais restent insuffisants. L'administré reste confronté à plusieurs administrations, censées se coordonner, mais qui en fait divergent fréquemment dans leurs appréciations. En Belgique, il existe un permis unique lorsqu'un projet est soumis tant à un permis d'urbanisme qu'à un permis d'environnement.

Les porteurs de projet et concepteurs ne devraient pas être confrontés, comme c'est le cas actuellement, à une course d'obstacles dans un maquis législatif avec maintes autorités administratives intervenant de manière cloisonnée dans leurs sphères de compétences et jalouses de leurs prérogatives. En l'absence malencontreuse d'un « guichet unique », il incomberait à ces administrations de se concerter en amont, et dans un délai contraint, d'apporter une réponse univoque et coordonnée quant au caractère autorisable du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation.

A ce propos, la Cour Administrative a eu l'occasion de souligner, par exemple, que « *A défaut d'institution d'un permis unique dans la législation luxembourgeoise, à l'image de ce que la région wallonne a pu induire, ni d'une instance étatique unique en matière d'approbation tutélaire des PAG, cette mise en cohérence devrait se faire dans la communication entre les instances compétentes des ministres de l'Intérieur et de l'Environnement...* ».³

L'OAI se rallie ainsi pleinement à l'observation de la Chambre des Métiers qui, dans son avis, souligne « *l'importance de la simplification des procédures d'autorisation, la complexité desquelles, en rigidifiant l'offre, alimente, parmi d'autres facteurs, la hausse des prix des logements. A ce niveau, la classe politique ne peut donc guère clamer son innocence* ».

*

² <https://www.oai.lu/files/Avis/PropositionsOAILogement20180223.pdf>

³ Cour Administrative, numéro 38895C du rôle, arrêt du 13 juillet 2017.

2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par le groupe de travail OAI « Section Aménagement du Territoire, Urbanisme, Environnement ».

*

3. AVIS ARTICLE PAR ARTICLE

sur le projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Article 1^{er} – (concernant l'étude préparatoire au PAG)

(Ad article 1er modifiant l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004)

L'article 1er introduit « **le concept de mise en œuvre** », en tant que 4^e pilier, dans l'élaboration de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général (PAG).

Selon le commentaire exprimé dans le projet de loi, « *le concept de mise en œuvre fera en sorte que davantage d'attention sera portée à la réalité foncière au niveau de l'élaboration du plan d'aménagement général ce qui a comme corollaire vertueux notamment que lors de l'élaboration des différents plans d'aménagement particulier subséquents la réalité foncière d'ores et déjà connue à ce stade contribuera à une exécution plus aisée* ».

L'idée et l'objectif sont en soi louables, leur traduction dans les faits restera à vérifier.

En outre, il est prévu que les communes s'informent des intentions de viabilisation, respectivement de construction des propriétaires concernant leurs fonds, de permettre également de convenir d'un phasage réaliste et cohérent du PAG.

Tout en comprenant la démarche, l'OAI estime que cette enquête doit être d'une durée limitée et ne doit revêtir qu'un aspect consultatif, sans lier la commune. A défaut, loin de constituer une simplification administrative, il n'en résultera qu'un alourdissement supplémentaire des procédures.

De manière générale, la consultation des administrés ou tiers intéressés est bien entendue vertueuse, mais il est également vrai qu'il incombe à l'autorité publique de définir les objectifs d'intérêt public, au-delà des intérêts particuliers minoritaires voire parfois égotiques qui s'expriment.

Article 2 – (modifications du PAG)

(Ad article 2 modifiant l'article 8)

L'OAI salut l'introduction de cette nouvelle procédure allégée de modification ponctuelle d'un PAG.

Le texte définit la notion de « modifications ponctuelles » du PAG, par opposition à celle de modifications substantielles. Ce concept reste toutefois sujet à interprétation, au vu de son libellé abstrait⁴, non exempt d'un risque de contentieux à ce sujet.

Les auteurs précisent que cette définition est reprise d'un arrêt de la Cour administrative du 9 octobre 2014, n°33257 du rôle. Mais sa pertinence dans le contexte du projet de loi est problématique.

L'OAI se rallie au SYVICOL pour considérer qu'il serait préférable de s'inspirer de la définition de la modification ponctuelle d'un PAP figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, c'est-à-dire que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ».

⁴ « Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Article 3 – (créneaux temporaires de viabilisation / construction)

(Ad article 3 – Introduction d’un article 9bis)

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

(Ad article 3 – Introduction d’un article 9ter)

L’article 9ter dispose que les fonds initialement non dédiés prioritairement à l’habitation (p. ex. une zone verte) et classés en une zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l’habitation, seront dorénavant frappés de manière obligatoire d’un nouveau type de servitude urbanistique qui prescrit pour les propriétaires des fonds concernés un délai endéans lequel ils doivent avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation portant sur des fonds couverts par la servitude précitée. Ainsi, le délai maximal est fixé à 12 ans.

Ce dispositif prévoit ainsi que le PAG peut désigner des servitudes comportant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

L’OAI salut l’adoption de ce nouveau dispositif et approuve l’adoption de telles dispositions instituant des « *créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements* » (CTVL).

Le projet prévoit en outre que les communes qui ont d’ores et déjà effectué la refonte de leur PAG, pourront également recourir, de manière facultative, à une telle servitude. Ainsi, elles pourront utiliser cet instrument non seulement lors d’un reclassement de fonds en zone destinée prioritairement à l’habitation, mais également pour activer des fonds classés en zone soumise à l’élaboration d’un PAP d’ores et déjà approuvé, mais dont l’exécution n’a pas encore été entamée.

La **sanction en cas de non-viabilisation** significative est le reclassement des parcelles qui ont fait l’objet d’un reclassement en zone destinée prioritairement à – pour l’exprimer par raccourci – “l’habitation sociale”. Ainsi à l’article 9quater, il est prévu que « *À défaut d’avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l’écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d’utilisation du sol initialement prévu par le plan d’aménagement général est reclassé. Suite au reclassement précité, seules des constructions qui répondent à une mission d’intérêt général en matière de logement et d’hébergement peuvent y être autorisées. Ces constructions sont déclarées d’utilité publique* ».

L’OAI s’interroge néanmoins sur une telle « sanction », laquelle ne constitue nullement une véritable sanction dans l’hypothèse d’un terrain initialement non constructible, et finalement reclassé en terrain constructible, avec pour seule restriction d’être réservé à des « *constructions qui répondent à une mission d’intérêt général en matière de logement* ». Le reclassement en zone constructible opère *in fine* une revalorisation du terrain, procurant une plus-value à son propriétaire.

L’OAI considère que, pour être véritablement incitatif, le mécanisme devrait consister en un reclassement provisoire favorable dans une zone constructible, conférant au propriétaire un droit à durée limitée pour valoriser son terrain. En cas de non-usage, et ainsi de déchéance de ce droit, le terrain devrait retrouver son état initial, non-constructible. Ainsi, si le terrain se trouvait initialement en zone verte par exemple, il sera relassé en une telle zone verte non constructible. Le propriétaire ne saurait réclamer aucune indemnisation pour ce reclassement, faute d’avoir saisi la chance de pouvoir viabiliser le terrain dans le délai imparti.

Pour le surplus, l’OAI partage également la crainte exprimée par la Chambre des Métiers, à savoir que « *qu’à l’occasion d’un classement en CTVL, les autorités communales devront conformément aux exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004, élaborer une étude préparatoire qui contiendra les résultats de l’enquête publique quant aux intentions de viabilisation des différents propriétaires concernés. La Chambre des Métiers craint qu’une telle procédure engendre des lourdeurs administratives qui se répercuteront in fine sur le délai de mise à disposition des logements à réaliser sur les fonds concernés* ».

(Ad article 3 – Introduction d’un article 9quater)

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

Concernant le délai maximal endéans duquel les logements doivent avoir été réalisés, il se monte à 4 ans.

A défaut, la sanction se limite à restreindre le mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés. Ainsi, seules des constructions pourront y être érigées qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux.

L'OAI approuve un dispositif incitant le porteur de projet à réaliser ce dernier dans les délais imposés, alors qu'à défaut de ce faire elle impactera la valeur foncière des terrains concernés. Comme indiqué précédemment, l'OAI estime toutefois que la « sanction » devrait être le reclassement du terrain à son état initial, afin que le dispositif soit plus fortement incitatif.

(Ad article 3 – Introduction d'un article 9quinquies)

Cet article prévoit une nouvelle procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements. L'OAI n'a pas d'objections à ce sujet.

(Ad article 3 – Introduction d'un article 9sexies)

Les dérogations, à titre d'exemptions, concernent notamment :

- les fonds ou ensemble de fonds de moins de 10 ares,
- les fonds qui connaissent une servitude non aedificandi,
- les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'Etat ou à une société de développement à participation étatique ou communale.

L'OAI estime ces exemptions justifiées.

(Ad article 3 – Introduction d'un article 9septies)

En cas de remembrement, notamment à la suite d'un conflit entre plusieurs propriétaires en ce qui concerne la réattribution des différentes parcelles, il paraît normal que les délais fixés par la CTVL soient suspendus de plein droit (et pour une durée maximale de 4 années à partir de la décision ministérielle qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement) afin de permettre une résolution d'une telle situation.

(Ad article 3 – Introduction d'un article 9octies)

Ces dispositions particulières visent les personnes publiques, les promoteurs publics et les sociétés de développement. Elles ne se verront pas concernées par le reclassement si au jour où s'opère le déclassement elles sont soit propriétaires, emphytéotes ou superficières des fonds concernés.

(Ad article 3 – Introduction d'un article 9nonies)

Cet article prévoit un moratoire qui permet de constater si les travaux ont effectivement été entamés ou non avant de procéder définitivement à une éventuelle sanction. L'OAI n'a pas d'objection sur le principe de ce dispositif.

Article 4 – (Procédure accélérée en matière de modification ponctuelle du PAG)

(Ad article 4 insérant l'article 18bis)

L'OAI approuve l'introduction d'une procédure accélérée en matière de modification ponctuelle du PAG (à l'instar de celle en matière de PAP), qui se distingue par i) l'absence de saisine de la commission d'aménagement appelée à donner son avis, et ii) l'absence de délibération du conseil communal en vue de l'obtention du « feu vert » pour entamer l'enquête publique.

A l'instar de la Chambre des Métiers, l'OAI se demande si une enquête publique est vraiment indispensable dans le cadre d'une modification ponctuelle, et par définition donc mineure, du PAG.

Article 5 – (Projet d'exécution d'un PAP « nouveau quartier »)

(Ad article 5 modifiant l'article 35)

L'article entend préciser que le projet d'exécution d'un PAP « nouveau quartier » ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des fonds concernés.

L'OAI approuve cette modification qui permet plus de flexibilité, en permettant que le PAP puisse être exécuté en plusieurs phases.

Article 6 – (Péremption des autorisations)

(Ad article 6 modifiant l'article 37)

Il est prévu que l'entrée en vigueur du PAG modifié, suite au reclassement prévu par l'article 9ter et 9quater, entraîne également la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur des fonds en vue de la réalisation des travaux visés par ces servitudes.

L'OAI estime cohérente cette disposition, alors que le porteur d'un projet ne saurait bénéficier d'un droit acquis dont la validité ira au-delà de la durée de constructibilité conférée par la servitude de viabilisation, respectivement de construction de logements.

Article 7 – (Remembrement urbain, expropriation, réserves foncières)

Ad article 7 (modifiant le titre 6)

Les dispositions concernent le remembrement urbain, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux réserves foncières et à l'obligation de construire.

A l'instar du SYVICOL, l'OAI insiste cependant sur le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article 8 – (entrée en vigueur)

(Ad article 8 introduisant les articles 108quiquies et 108sexies)

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de l'OAI.

*

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 10 juin 2021

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Le Président,
Jos DELL

Le Vice-Président,
Marc FEIDER

Le Directeur;
Pierre HURT

