



## **Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes**

### **Procès-verbal de la réunion du 21 juillet 2022**

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

#### Ordre du jour :

Concerne uniquement le volet « Affaires intérieures »

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

- Désignation d'un nouveau rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État (Suite)
- Présentation et adoption d'une série d'amendements (Suite)

\*

Présents : M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas (en rempl. de M. Claude Lamberty), M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Georges Mischo), Mme Lydia Mutsch (en rempl. de Mme Simone Asselborn-Bintz), Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Michel Wolter

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

\*

**PL 7139 - Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

***Désignation d'un nouveau rapporteur***

La Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes désigne M. Carlo Weber (LSAP) nouveau rapporteur du projet de loi n° 7139.

***Examen de l'avis du Conseil d'État et présentation et adoption d'une série d'amendements (suite)***

Monsieur le Président accorde d'emblée la parole à Madame la Ministre de l'Intérieur afin qu'elle puisse poursuivre avec la présentation des amendements.

**Amendement 3 – article 3 (devenant l'article 2) (suite)**

**Article 9quater nouveau**

En ce qui concerne l'article 9quater, le Conseil d'État réitère les observations qu'il avait déjà formulées à l'endroit de l'article 9ter qui s'appliquent *mutatis mutandis* au présent article en ce qui concerne les dispositions qui sont similaires.

Les auteurs renvoient, à cet égard, aux commentaires qu'ils ont formulés à l'endroit de l'article 9ter.

Pour répondre aux diverses observations du Conseil d'État, l'article 9quater nouveau est remplacé. Il précise désormais notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, quelles conséquences une entame significative des travaux de gros œuvre exerce sur le plan d'aménagement général. En effet, le projet de loi initial ne le renseignait pas.

La commission propose également que les servitudes déterminant un créneau temporaire de construction de logements puissent être désignées de manière facultative sous réserve du respect des critères légaux et ce à l'instar de ce que prévoit déjà l'article 9ter.

Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État s'est aussi opposé formellement, à l'égard de l'article 9quater du projet de loi, à la sanction en cas de non-respect de la servitude de construction de logements, lorsque les travaux imposés par la servitude n'ont pas été entamés « de manière significative » dans le délai fixé.

À cet égard, l'article 9quater prévoyait que « le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé » et que, suite au reclassement en question, « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées ».

Le Conseil d'État souligne le manque de précision de la notion de « constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » et fait remarquer que cette notion ne fait ni l'objet d'une définition dans le projet de loi ni dans un autre texte de loi. En raison de l'insécurité juridique que cela peut engendrer, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

De plus, il s'interroge sur la conformité du dispositif au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ingérence prévue par le dispositif sous rubrique risque d'être disproportionnée, en ce qu'elle ne ménage pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux

de l'individu. En effet, considérant que le projet de loi prend soin de préciser que les constructions visées par l'article 9<sup>quater</sup> « sont déclarées d'utilité publique », ceci laisse présupposer que l'atteinte au droit de propriété est, au moins dans ce cas de figure, équivalente à celle résultant d'une expropriation.

Dans ce contexte, le Conseil d'État cite un arrêt du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle qui a statué « qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation [au sens de l'article 16 de la Constitution] » et [q]ue les propriétaires touchés peuvent [...] le cas échéant faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation dépendant, notamment, de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain ». Dans le même arrêt, la Cour a considéré qu'« en posant en principe que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité et qu'en prévoyant des exceptions à ce principe qui ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique à la base de la servitude »<sup>1</sup>.

En dernier lieu, le Conseil d'État se demande si le reclassement envisagé au profit de certaines constructions est adéquat et proportionné à l'objectif poursuivi qui est celui d'augmenter l'offre de logements, et non pas de créer des logements dédiés spécifiquement à certaines missions dites d'intérêt général. Le Conseil d'État estime que les auteurs ne fournissent pas d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, de sorte qu'il se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État ayant trait au respect du principe de proportionnalité tel que défini par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'adéquation du mécanisme prévu à l'article 9<sup>quater</sup> avec ledit principe qui consiste à restreindre deux des attributs essentiels du droit de propriété à savoir l'*usus* et l'*abusus*. En effet, les auteurs du projet de loi avaient prévu qu'en cas de non-respect des contraintes découlant du créneau temporaire de construction de logements, uniquement des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement pouvaient y être autorisées.

Quant aux constructions déclarées d'utilité publique, la commission est d'avis qu'une telle restriction du droit de propriété aurait effectivement eu comme conséquence que les logements pouvant y être réalisés ne sauraient plus intégrer le libre marché en termes de location et de revente de biens immobiliers et ce pour une durée indéterminée. De surcroît, une telle restriction aurait aussi eu pour conséquence que les propriétaires concernés ne se verraient guère incités à construire des logements répondant à une mission d'intérêt général.

Dès lors, en vue de conformer davantage le fonctionnement du créneau temporaire de construction de logements avec le prédit principe de proportionnalité, la commission propose qu'à défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir, le fonds concerné soit couvert d'une zone d'aménagement différé tel que prévu par l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Une telle solution a pour avantage que les préceptes de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 19 juillet 2004 se voient garantis alors que les fonds concernés ne se voient pas attribuer un nouveau mode d'utilisation du sol pouvant, le cas échéant, contrevenir aux points suivants :

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n°101/13 du 4 octobre 2013 (Mém. A – n°182 du 14 octobre 2013)

« (a) l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux d'un développement durable,

(b) le développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire. ».

La valeur des fonds concernés ne se voit donc pas diminuée de manière substantielle, alors que les fonds ne perdent pas *per se* leur affectation, mais voient leur constructibilité différée dans le temps.

La commission estime qu'un tel mécanisme est suffisamment incitatif en ce qui concerne la réalisation de logements endéans le délai fixé par le créneau temporaire de constructions de logements.

Finalement, la commission tient encore à préciser l'article sous rubrique en prévoyant au nouveau paragraphe 4 que si les fonds se voient couverts par une zone d'aménagement différé, le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général sont maintenus, alors que la zone d'aménagement différé est une zone superposée qui n'est pas susceptible de remettre en cause le classement de base de ladite zone.

#### Article 9quinquies nouveau

L'article 9quinquies vise à régler la procédure d'information et de constat du début des travaux de viabilisation de fonds et de construction de logements ainsi que « l'adaptation » y liée du plan d'aménagement général.

Le commentaire de l'amendement gouvernemental afférent avait précisé que ladite procédure a été créée en vue d'éviter des reclassements « de plein droit » sans qu'il n'y ait de possibilité pour l'administré de faire part de sa position par rapport au constat de non-entamation dressé par le bourgmestre.

Or, le Conseil d'État a du mal à comprendre les explications des auteurs en quoi et comment un reclassement pourrait avoir lieu « de plein droit ».

À cet égard, la commission rappelle que l'intention des auteurs du projet de loi était d'introduire un mécanisme de réclamation au bénéfice de l'administré, ce qui lui permettait de faire valoir ses observations à l'encontre du constat dressé par le bourgmestre et ce afin d'éviter des reclassements « secs » sans qu'aucun aplanissement des différends ait lieu. Toutefois, tout en comprenant les interrogations du Conseil d'État, la commission supprime la notion « de plein droit ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoyait que le bénéficiaire d'une autorisation de construire informe sans délais le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés par lettre recommandée avec accusé de réception et a soulevé pour le Conseil d'État un nombre d'interrogations en raison desquelles il s'y est opposé formellement pour être source d'insécurité juridique.

Selon le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, seul le titulaire d'une autorisation de construire devait informer le bourgmestre des travaux de viabilisation ou de construction, le propriétaire d'un fonds qui n'a pas obtenu d'autorisation de construire, étant exclu, n'a pas de « possibilité de faire part de sa position ». Le projet de loi ne précisait donc pas si et selon quelle procédure un constat de non-exécution de l'obligation de viabiliser ou de construire

imposée par la servitude concernée était dressé.

À ce titre, la commission rappelle que le propriétaire d'un fonds concerné par les prédites servitudes ne peut informer le bourgmestre du début des travaux que s'il s'est vu délivrer une autorisation de construire. Ainsi, si le propriétaire ne s'est pas vu délivrer une autorisation de construire, il ne pourra informer le bourgmestre que lorsqu'il est devenu bénéficiaire d'une autorisation de construire.

Le Conseil d'État fait encore remarquer que, les termes « sans délais » risquent de faire l'objet d'interprétations divergentes ouvrant ainsi la voie à une violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 10*bis* de la Constitution.

Pour refléter les différentes observations du Conseil d'État, le présent amendement remplace le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9*quinquies*.

Quant au libellé du paragraphe 2, le Conseil d'État estime que le terme « réalisation » de logements est à remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi, par celui de « construction » pour assurer la cohérence terminologique au sein du projet de loi.

Le Conseil d'État fait ensuite remarquer les termes « dans la mesure du possible » et « le cas échéant » sont, par ailleurs, imprécis et entraînent une insécurité juridique. Le Conseil d'État estime que si ces termes sont censés viser le cas de figure d'un propriétaire dont l'adresse actuelle serait inconnue, ce qui est le cas, il convient dès lors, selon lui, à l'instar notamment de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes de préciser que « l'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse ».

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature et les effets du constat effectué par le bourgmestre. Il se pose plus particulièrement la question s'il s'agit d'un acte préparatoire à un acte administratif de nature réglementaire dans le cadre d'une éventuelle modification du plan d'aménagement général ou d'un acte administratif individuel. Il s'oppose dès lors formellement pour insécurité juridique à l'article 9*quinquies* et demande de le modifier en conséquence.

En ce qui concerne la nature juridique du constat effectué par le bourgmestre, la commission estime qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un acte à caractère réglementaire et ce à l'instar du sort réservé aux observations et objections qui sont susceptibles d'être formulées lors de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement.

La commission s'aligne sur les observations du Conseil d'État et supprime le paragraphe 2.

Quant au paragraphe 5, le Conseil d'État fait encore remarquer que celui-ci se borne à prévoir que le bourgmestre doit transmettre, dans un délai d'un mois à compter de la décision ministérielle portant approbation ou refus d'approbation du constat, une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général au ministre de l'Intérieur et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le Conseil d'État note en outre qu'aucune précision n'est apportée quant à la procédure d'élaboration, d'approbation et à la prise d'effet du plan d'aménagement dit général « adapté ». Le Conseil d'État s'interroge encore sur ce que signifie le fait que le bourgmestre transmet au ministre « pour son information » une version « adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général.

Il souligne encore que le paragraphe 5 est en outre muet sur une approbation d'une telle

modification par le conseil communal, ce qui est contraire au principe du parallélisme des formes.

En vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la commission estime que c'est le bourgmestre qui est compétent pour l'exécution des règlements communaux. S'agissant dès lors d'une simple mesure d'exécution, la commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une procédure de modification d'un plan d'aménagement général impliquant à la fois le conseil communal et le ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, il n'est pas utile de recourir à une telle procédure de modification du plan d'aménagement général alors qu'il n'y a pas lieu que l'autonomie communale s'exprime à cet égard par le biais de son conseil communal. En effet, plus de décision politique *per se* n'est requise à ce stade de la procédure. La commission souhaite cependant donner, pour des raisons de sécurité juridique, aux administrés toutes les garanties nécessaires si les juridictions administratives viendraient à requalifier la décision du bourgmestre en acte administratif individuel. Ainsi, il est utile de prévoir que les personnes concernées disposent d'une voie de réclamation auprès du bourgmestre avant que celui-ci ne prenne sa décision quant à l'achèvement des travaux.

Le Conseil d'État constate que la procédure de réclamation et de modification du plan d'aménagement général diverge à la fois de la procédure allégée prévue à l'article 18*bis* de la loi en projet et de la procédure normale de modification du plan d'aménagement général des articles 10 à 18 de la loi précitée du 19 juillet 2004, sans qu'il soit expressément précisé qu'elle s'y substitue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser les paragraphes 3 à 6.

Afin de répondre aux diverses observations et insécurités juridiques ainsi qu'aux incohérences terminologiques, les paragraphes précités de l'article 9*quinquies* sont modifiés en conséquence.

Finalement, le Conseil d'État s'est également opposé formellement au paragraphe 7 en raison des observations formulées à l'endroit du paragraphe 5, mais aussi en raison d'une référence faite à l'article 9*ter*, qui n'existe pas dans le dispositif. La commission partage l'avis du Conseil d'État et procède à l'adaptation de la référence en question. Dans le projet de loi initial, il convenait effectivement de se référer à l'article 9*ter*, paragraphe 3, alinéa 2 et non à l'article 9*ter*, point 4. Tenant compte du remplacement de l'article 9*ter* dans son entièreté, il convient désormais de se référer à l'article 9*ter*, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>.

- ❖ Quant à l'article 9*quinquies*, paragraphe 4, Madame Lydie Polfer (DP) s'interroge sur les possibilités de réclamation pour les personnes, qui ne sont pas les propriétaires du terrain à reclasser, contre le constat de non-entamation de manière significative des travaux de viabilisation ou de construction de logements, qui est dressé par le bourgmestre.

Un représentant ministériel confirme que toute personne intéressée peut formuler une réclamation par rapport au constat précité et ceci directement auprès du bourgmestre.

Madame Lydie Polfer estime que la procédure, telle que vient de décrire le représentant ministériel, s'apparente à celle d'un recours gracieux et ne correspond pas à une procédure de réclamation qui devrait permettre au public de contester une décision administrative du bourgmestre.

Un représentant ministériel confirme le point de vue de Madame Lydie Polfer, tout en précisant que le projet de loi amendé prévoit d'abord la possibilité pour les citoyens de réclamer par rapport au constat précité, qui est dressé par le bourgmestre. Selon l'orateur, celle-ci peut bien être vue comme une sorte de recours gracieux, étant donné que ledit constat ne constitue pas une décision administrative. Cette possibilité a été introduite au texte du projet de loi amendé afin d'offrir une option supplémentaire aux administrés pour faire part de leur position par rapport au constat de non-entamation en évitant ainsi qu'ils doivent nécessairement agir en justice. Contrairement au constat de non-entamation, le reclassement d'un terrain constitue une décision administrative que les administrés pourraient contester devant les tribunaux.

#### Article 9sexies nouveau

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9sexies du projet de loi énumère les fonds exemptés d'une servitude de viabilisation de fonds.

Le Conseil d'État s'interroge en premier lieu au regard du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, sur la signification des termes « fonds » et « ensembles de fonds ». Plus particulièrement, il soulève la question de savoir quels critères distinguent les « fonds » des « ensembles de fonds ». Il se demande si cette distinction a trait aux propriétaires, à la localisation géographique des fonds pouvant ainsi former un ensemble géographique ou si elle s'opère par la qualification donnée aux fonds concernés par les propriétaires ou par les autorités communales.

Plus encore, relatif au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'État pose ensuite la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « les fonds dont la surface [...] est augmentée de moins de dix ares ». Il estime que ces termes manquent de précision alors que le projet de loi omet de préciser ce que signifie la « surface de base » qui se voit augmentée de moins de dix ares.

La commission propose, au vu des remarques formulées par le Conseil d'État à cet égard et de l'opposition formelle afférente, de supprimer le point 1<sup>o</sup> de l'article 9sexies, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Finalement, le Conseil d'État constate encore que le projet de loi prévoit à son article 9sexies, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, d'exempter les fonds appartenant à des promoteurs publics, à l'État ou à une société de développement à participation étatique ou communale en ce qui concerne le champ d'application des servitudes déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements.

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que le projet de loi ne comporte pas de dispositions en ce qui concerne de nouvelles mesures qui permettraient à ces acteurs publics d'accélérer la mobilisation des fonds dont ils disposent, considérant d'autant plus que le droit de préemption au profit des communes et du Fonds du logement a été introduit par la loi dite « Omnibus ».

Cette remarque vaut également pour le paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>.

La commission se permet de renvoyer au commentaire de l'amendement gouvernemental afférent qui a été soumis le 5 novembre 2020 qui a introduit l'article sous revue.

En effet, il en découle que les acteurs publics sont censés agir dans l'intérêt général. Une telle présomption emporte la conviction que lesdits acteurs agissent avec une célérité suffisante en vue de mener à bon terme les projets qu'ils ont initiés.

La commission propose dès lors de maintenir le point 4° dans sa teneur actuelle.

Finalement, et de surcroît, des changements terminologiques sont proposés qui précisent notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, et au paragraphe 2, point 1°, que la « zone dédiée prioritairement à l'habitation » sera désormais qualifiée de « zone d'habitation ou zone mixte ». Il en est de même en ce qui concerne les termes « superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement ». La commission propose de les remplacer par « zone d'aménagement différé ».

### Article 9septies nouveau

L'article 9septies concerne les conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de construction de logements.

Afin de refléter certaines remarques du Conseil d'État, la commission propose de modifier l'intitulé de l'article 9septies. Ainsi, le terme « délais » est remplacé par les termes « créneaux temporaires » pour une meilleure sécurité juridique et le terme « réalisation » est remplacé par celui de « construction » afin de tenir compte des observations du Conseil d'État émises à l'endroit du paragraphe 3.

En raison d'un certain nombre d'imprécisions, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux paragraphes 1 à 3 de l'article 9septies pour insécurité juridique.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> appelle plusieurs observations du Conseil d'État.

Tout d'abord, il se demande par quel moyen et dans quel délai une commune concernée ou d'autres personnes intéressées sont informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement qui comporte donc une suspension des délais de servitudes inscrites « de plein droit » dans le plan d'aménagement général de la commune.

À cet égard, la commission tient à rappeler que l'article 45, alinéa 2, qui est introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 à travers l'article 7 du projet de loi (nouvel article 8), prévoit que « Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. ». Par conséquent, la commission estime que la commune concernée ainsi que toutes les personnes intéressées sont à suffisance informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement et qu'il ne convient pas de modifier la disposition sous revue. Pour des raisons de cohérence, et par analogie à l'intitulé de l'article sous rubrique, la commission propose toutefois de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup> et de remplacer le terme « délais » par les termes « créneaux temporaires » et le terme « réalisation » par celui de « construction ». Par ailleurs, les termes « de plein droit » sont supprimés.

Le Conseil d'État déplore ensuite le fait que le paragraphe 1<sup>er</sup> ne prévoit pas de procédure d'inscription de la suspension des délais dans le plan d'aménagement général qui est pourtant l'acte faisant foi vis-à-vis à des tiers.

La commission entend donner suite à cette remarque du Conseil d'État et propose de compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> par un alinéa 2 nouveau qui prévoit que le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre, à titre informatif, une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général renseignant que les délais de viabilisation et de construction de logements sont suspendus et ce malgré le fait que la production d'un tel document implique un effort administratif supplémentaire pour les autorités communales.



Le Conseil d'État note ensuite qu'en cas de remembrement, les délais continueront à courir, ceci nonobstant les changements potentiels suite à la signature d'un acte de remembrement, qui implique de nouvelles délimitations de fonds et donc de nouvelles autorisations.

À cet égard, la commission tient à préciser qu'une fois que la procédure du remembrement ministériel a été menée à bon terme, les propriétaires concernées se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remembrement ministériel. Ils sont dès lors tenus de respecter les exigences légales posées en matière de créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements.

Ainsi, il n'existe pas de raison objective permettant de conférer aux propriétaires concernés par un remembrement ministériel des délais respectivement de viabilisation ou de construction de logements supplémentaires, alors que pendant la période de suspension les propriétaires concernés se voient de toute façon déjà accorder du temps supplémentaire qui leur permet d'accomplir les formalités administratives qui s'imposent, notamment en matière d'autorisations individuelles.

Ensuite, le Conseil d'État s'interroge de manière plus générale sur la question du sort des servitudes de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement. En effet, il estime que les servitudes de viabilisation et de construction de logements sont de nature réelle, alors qu'elles grèvent un fonds particulier, et se demande si de telles servitudes restent en place malgré les changements de délimitation de fonds effectués suite à un remembrement.

À ce titre, il a lieu de relever que les prédites servitudes sont des servitudes administratives qui grèvent une propriété et ce à l'instar d'une zone d'habitation ou mixte, telle que désignée par un plan d'aménagement général. Elles connaissent dès lors une délimitation géographique et ce nonobstant des rapports de propriété sous-jacents. Les prédites servitudes ne suivent dès lors pas, tel un droit d'usufruit sur un bien immobilier donné, la propriété remembrée. Il y a lieu de donner à considérer que le remembrement ministériel est une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement particulier qui ne saurait déroger au plan d'aménagement général, instrument de nature hiérarchique supérieure. Il en est de même des zones de base (zone d'habitation par exemple) désignées par le plan d'aménagement général. Ces zones restent en place et gardent leur assiette foncière et ce indépendamment de toute procédure de remembrement.

Le Conseil d'État estime finalement encore, à l'égard du paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'il est indispensable de prévoir la publication des décisions ministérielles relatives au remembrement ministériel sur un site internet dédié de sorte à ce que ces décisions soient plus facilement accessibles au public intéressé, et ce notamment à l'instar de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission donne à considérer que le collège des bourgmestre et échevins est tenu de produire et de communiquer au ministre, à titre informatif, une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général renseignant que les délais de viabilisation et de réalisation de logements sont suspendus. Une fois que le ministre est en possession d'une telle version adaptée du plan d'aménagement général, il publiera ces informations sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg afin de les rendre accessibles pour toutes les personnes intéressées.

Le paragraphe 2 de l'article sous rubrique concerne la suspension des délais des servitudes de viabilisation de fonds et de construction de logements « qui font l'objet d'une modification », et ce à partir du vote du conseil communal visant à « mettre sur orbite » le

plan d'aménagement général conformément à la procédure normale d'adoption du plan d'aménagement général prévue à l'article 10 ou à partir du dépôt de projet de modification ponctuelle dans le cadre de la procédure allégée prévue par le nouvel article 18*bis*.

Le Conseil d'État observe que le paragraphe 2 ne traite pas d'une éventuelle suspension des délais dans le cadre spécifique d'une « version adaptée » de la partie écrite et graphique du plan d'aménagement général telles que visées à l'article 9*quinquies*, paragraphe 5.

La commission tient à ajouter qu'une telle suspension n'est guère utile, alors que la suspension des délais, en tant que telle, a pour objectif de prolonger les délais et ce peu avant leur expiration. La version adaptée ne sera confectionnée qu'une fois que les délais auront expirés.

Le Conseil d'État fait encore remarquer qu'il ne ressort pas du paragraphe 2 pour quelle raison la modification des délais serait à effectuer ni *a fortiori* quel serait le bien-fondé de la suspension du délai en attendant l'approbation d'une éventuelle modification.

À cet égard, il a lieu de soulever qu'une telle suspension est utile dans le cas de figure où une modification du plan d'aménagement général vise notamment à rallonger les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements. En effet, opérer le contraire aurait pour conséquence que certains créneaux, objets de la procédure de modification du plan d'aménagement général, viendraient à expirer à l'occasion de cette même procédure, ce qui reviendrait à ce que ladite procédure deviendrait ainsi sans objet.

Lorsqu'une modification du plan d'aménagement général, qui a pour objet de proroger des créneaux temporaires de viabilisation ou de construction de logements, est approuvée, le nouveau créneau vient se substituer à l'ancien créneau suspendu. Partant, il n'est guère nécessaire d'encadrer l'arrivée à terme de la suspension, alors que le seul fait que la modification du plan d'aménagement général est adoptée rend un tel exercice superfétatoire.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État soulève encore son incompréhension au regard de comment un délai pourrait légitimement être rallongé si la modification est *in fine* rejetée.

La commission souhaite expliquer que, dans ce cas de figure, le délai en question n'est pas véritablement prolongé, mais il se voit plutôt suspendu pendant la procédure de modification du plan d'aménagement général et ce pour des raisons de sécurité juridique. Malgré une telle suspension, les propriétaires concernés se voient toujours contraints de respecter le ou les délais qui les concernent.

Ainsi, la commission propose de maintenir la disposition sous revue, quant au fond, dans sa teneur actuelle. Le paragraphe 2 est toutefois remplacé en raison des adaptations textuelles relatives à la terminologie afin de le rendre cohérent avec les modifications précédentes (cf. intitulé, paragraphe 1<sup>er</sup>).

Le paragraphe 3 de l'article 9*septies* précise qu'en cas de force majeure ou de dépassement du délai de viabilisation et de construction de logements « non-imputable au propriétaire », les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent faire l'objet d'une modification ponctuelle.

Le Conseil d'État comprend que la modification du délai visée par le paragraphe précité n'est possible que dans le cadre d'une procédure de modification telle que prévue à l'article 10 ou à l'article 18*bis*. Il note que la procédure spécifique de la « version adaptée » de la

partie écrite et graphique du plan d'aménagement général mise en place à l'article 9quinquies nouveau n'est pas mentionnée. Aux yeux de la Haute Corporation, l'interaction entre les différentes possibilités de modification des délais et de procédures de modification du plan d'aménagement général reste floue.

La commission estime que la procédure spécifique mise en place à l'article 9quinquies a uniquement vocation à s'appliquer une fois que les délais ont expiré. Dans ce cas de figure, le plan d'aménagement général est modifié. Le bourgmestre notifie la modification au ministre, aux propriétaires concernés et, le cas échéant, aux bénéficiaires de l'autorisation de construire.

Le Conseil d'État estime ensuite que la notion de « dépassement du délai [...] non-imputable[s] au propriétaire » manque de précision et risque de couvrir de nombreuses hypothèses. Le Conseil d'État estime en outre que l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 omet de préciser de quelle manière les délais peuvent être modifiés et si les délais maxima restent applicables en cas de modification.

Le Conseil d'État s'interroge encore si la « prorogation » visée à l'alinéa 2 du paragraphe 3 est identique à la « modification » prévue par l'alinéa 1<sup>er</sup> du même paragraphe ou s'il s'agit de deux possibilités distinctes de modification des délais, ceci d'autant plus que la « prorogation » ne concerne quant à elle que les créneaux de « viabilisation » et non de construction de logements.

Enfin, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la deuxième phrase de l'alinéa 2.

En vue de tenir compte de ces remarques du Conseil d'État et des oppositions formelles émises, la commission propose de remplacer le paragraphe 3 de l'article 9septies. D'une part, les critères de prolongation des créneaux de viabilisation et de construction de logements se voient supprimés et, d'autre part, une possibilité de prolongation unique à hauteur de deux années est instituée en vue de permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique.

- ❖ Quant à l'article 9septies, paragraphe 1<sup>er</sup>, Madame Lydie Polfer demande si la décision quant à l'élaboration d'un projet de remembrement émane du Ministre de l'Intérieur.

Un représentant ministériel confirme, en précisant que l'instrument du remembrement ministériel, aussi appelé « remembrement forcé », peut être utilisé lorsqu'un remembrement urbain, effectué à l'amiable par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, n'a pas abouti.

Le Ministre de l'Intérieur ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement soit de sa propre initiative, soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune, soit à la demande de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

Madame Lydie Polfer s'interroge sur l'écoulement des créneaux temporaires, prévus par le projet de loi amendé, au cas où un seul propriétaire bloque l'entame des travaux de viabilisation ou de construction.

Un représentant ministériel explique que l'article 9septies prévoit que les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements sont suspendus lorsque l'élaboration d'un projet de remembrement est ordonnée par voie de décision ministérielle. Il rappelle que le remembrement ministériel est introduit pour

éviter justement qu'un seul propriétaire puisse intégralement bloquer le développement urbain et ainsi la bonne exécution d'un PAP<sup>2</sup>.

Madame Lydie Polfer est d'avis que la décision quant à l'élaboration d'un projet de remembrement dans le contexte du remembrement forcé ne devrait pas émaner du ministre, mais du conseil communal de la commune concernée, étant donné que celui-ci adopte le PAP sur base duquel les autorisations de construire sont accordés par le bourgmestre.

Un représentant ministériel fait remarquer que le projet de loi amendé ne modifiera pas la procédure relative à l'adoption d'un PAP, de sorte que celle-ci restera dans la compétence du conseil communal.

Ainsi, ce sera le conseil communal qui décidera quant à la délivrance des autorisations de construire, une fois qu'un remembrement ministériel a été réalisé.

### Article 9octies nouveau

D'emblée, la commission tient à préciser qu'elle remplace, pour des raisons de cohérence terminologique, le terme « délais » par ceux de « créneaux temporaires ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> concerne le reclassement qui s'opère conformément aux articles 9ter et 9quater nouveaux. Or, les articles précités n'indiquent pas le moment précis auquel est opéré le reclassement en question, comme le soulève à juste titre le Conseil d'État. De ce fait, il s'y oppose formellement, considérant que la disposition sous rubrique et les articles visés manquent de précision et portent ainsi atteinte au principe de sécurité juridique.

La commission partage cette analyse du Conseil d'État. En vue d'y remédier, elle propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 9octies.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la commission propose de l'adapter au vu des changements opérés à l'endroit des articles 9ter et 9quater.

Le paragraphe 3 prévoit un gel d'une durée minimale de six ans du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement.

À ce titre, le Conseil d'État réitère, conformément aux considérations générales et aux observations formulées à l'endroit des articles 9ter et 9quater, ses considérations relatives à l'adéquation et à la proportionnalité des sanctions prévues au regard du but recherché de mobilisation de fonds en matière de logements.

La commission renvoie à cet égard aux remarques qu'elle a formulées à l'endroit des articles 9ter et 9quater.

Finalement, le Conseil d'État note que le SYVICOL s'est opposé à l'article 9octies en estimant qu'il allait à l'encontre du principe de mutabilité des plans d'aménagement général. Le SYVICOL a insisté sur le fait que le conseil communal était seul compétent pour décider de l'opportunité de procéder à une modification du plan d'aménagement général et cela à n'importe quel moment.

---

<sup>2</sup> Un plan d'aménagement particulier (PAP) couvre une partie du territoire communal, urbanisée ou destinée à être urbanisée en exécutant et précisant le PAG auquel il se rapporte, tout cela en respectant le mode de degré d'utilisation du sol y défini. Il définit un ensemble de prescriptions réglementaires d'ordre urbanistique dans le respect des objectifs de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (durabilité, développement harmonieux des quartiers, qualité de vie des habitants, ...). On distingue deux types de PAP, le PAP « nouveau quartier » et le PAP « quartier existant ».

À cet égard, la commission donne à considérer que le principe de mutabilité des plans d'aménagement général est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à ce que, par le biais de la modification de la loi, ce principe soit ponctuellement remis en cause.

Au vu des changements opérés à l'endroit des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, le paragraphe 3 est également adapté et complété par les termes « le statut de zone d'aménagement différé ».

#### Article 9nonies nouveau

Le Conseil d'État estime, en substance, que cette disposition manque de précision en ce qui concerne la date à laquelle l'interdiction des travaux prendrait fin en cas de « refus d'approbation du constat du bourgmestre ». Il se demande s'il s'agit dans ce cas de la date du constat du bourgmestre (refus), de la décision ministérielle portant approbation ou refus du constat dressé par le bourgmestre ou de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général « remanié ».

Au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 9nonies nouveau la commission propose, pour des raisons de simplification administrative, de supprimer cet article, alors que son application en pratique risque d'être excessivement complexe.

Suite à la suppression de l'article 9nonies, il convient également d'adapter la phrase introductive de l'article 3 (nouvel article 2) du projet de loi.

#### Amendement 4 - article 3 nouveau

L'article 11, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 avait été modifié par voie d'amendements parlementaires<sup>3</sup> au projet de loi n°7065, devenue la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; le délai de quatre mois dont disposait la commission d'aménagement avait dès lors été supprimé. Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence juridique, le présent amendement réintroduit le délai précité.

#### Amendement 5 - article 4

Le Conseil d'État estime que cet article ne saurait contribuer à une simplification administrative significative et ce pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 2 du projet de loi ainsi qu'à l'endroit des considérations générales.

En vue de générer davantage de simplification administrative, la commission propose de supprimer la réunion d'information avec la population. En effet, au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du plan d'aménagement général, on peut raisonnablement estimer qu'une telle réunion est superfétatoire en l'occurrence.

Le présent amendement procède encore à l'endroit des paragraphes 1<sup>er</sup> et 6 à des adaptations mineures concernant les références faites dans le dispositif qui n'étaient pas correctes.

#### Amendements 6 et 7 - article 5 article 6 nouveau

Les amendements 6 et 7 entendent répondre aux observations du Conseil d'État émises à l'égard de l'article 51 de la loi précitée du 19 juillet 2004 introduit par l'article 7 du projet

---

<sup>3</sup> Adoptés au cours de la réunion du 20 novembre 2017 de la Commission du Développement durable.

de loi (nouvel article 8) qui traite des frais d'exécution du remembrement ministériel.

En effet, le Conseil d'État rappelle que par rapport à l'article 86 actuel, l'article 51, alinéa 1<sup>er</sup>, inclut dans la masse des frais ceux « relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 » de la loi précitée du 19 juillet 2004. Conformément aux articles 35 et 36 précités, l'élaboration respectivement du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombe à l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier » auquel ce projet et cette convention se rapportent. Il s'interroge donc si celui qui demande le remembrement ministériel est dans tous les cas l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Dans le cas contraire, il y a lieu de prévoir un régime dérogatoire aux articles 35 et 36, mettant l'obligation d'élaborer le projet d'exécution et de conclure la convention de mise en œuvre à charge du demandeur du remembrement ministériel.

À cet égard, il y a lieu de relever que les articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoient effectivement qu'il revient toujours à l'initiateur d'un PAP d'élaborer le projet d'exécution ainsi que la convention d'exécution. Toutefois, cela n'est effectivement pas toujours le cas, notamment lorsque l'initiateur d'un plan d'aménagement se retire une fois que le PAP est adopté.

Par conséquent, la commission propose de ne pas opter pour un régime dérogatoire en la matière, tel que suggéré par le Conseil d'État, mais d'amender les articles 35 et 36 dans le sens où, dorénavant, ce ne sera plus à « l'initiateur du projet » d'élaborer lesdits documents, mais bien à l'exécutant du projet.

#### Amendement 8 - article 6 (devenant l'article 7)

Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, aux observations et aux oppositions formelles formulées à l'endroit de l'article 9<sup>ter</sup> tel qu'introduit à travers l'article 3 du projet de loi (nouvel article 2).

Il relève, en ce qui concerne le reclassement d'un fonds en zone où « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent être autorisées », que le mot « déclassement » n'est utilisé ni à l'article 9<sup>quater</sup> ni dans une autre disposition du projet de loi. Le Conseil d'État émet par conséquent une opposition formelle qui est source d'insécurité juridique.

Au vu des modifications qui ont été opérées à l'endroit des articles 9<sup>ter</sup> et 9<sup>quater</sup>, la commission propose en l'occurrence de remplacer le terme « déclassement » par celui de « adapté » et d'effectuer un renvoi à l'article 9<sup>quinquies</sup>.

- ❖ Madame Lydie Polfer est d'avis que les nouveaux lots à attribuer à un propriétaire foncier dans le cadre d'un remembrement ministériel, devraient être situés à l'intérieur du même PAP que les terrains à remembrer.

Un représentant ministériel confirme que ceci sera le cas.

- ❖ Madame Lydie Polfer s'interroge encore sur la manière dont le public est informé des décisions prises dans le cadre d'un remembrement ministériel, jugeant qu'une publication de ces informations sur le géoportail<sup>4</sup> national sera insuffisante.

---

<sup>4</sup> Le Géoportail national officiel du Grand-Duché de Luxembourg est une plateforme officielle étatique qui a pour but de rassembler, de décrire et de servir les géodonnées officielles du pays. Il a été mis en place par l'Administration du Cadastre et de la Topographie. La plateforme est consultable via le lien suivant : <https://www.geoportail.lu/>.

Un représentant ministériel renvoie à cet égard à la version amendée de l'article 44 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui prévoit, au dernier alinéa, qu'outre le dépôt du projet de remembrement à la maison communale, « le dépôt est encore publié par le collège des bourgmestres et échevins dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg ». À part cela, le public aura encore la possibilité de consulter le géoportail ou le PAG<sup>5</sup> de la commune concernée.

Monsieur le Président fait remarquer que le public sera informé, dans le contexte du remembrement ministériel, de la même manière que pour une modification d'un PAG ou d'un PAP, à savoir à travers la presse.

- ❖ S'adressant à Madame la Ministre, Monsieur Emile Eicher (CSV) souhaite savoir si elle n'est pas d'avis que la publication et l'impression du dépôt du projet de remembrement dans quatre quotidiens n'est pas exagéré, bien qu'en sachant que ceci est conforme à l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Jugeant très pertinente la question de Monsieur Emile Eicher, Madame la Ministre indique que le Ministère de l'Intérieur est en train d'analyser ce point avec le Ministère d'État. Attendant le résultat de cette analyse, les auteurs du projet de loi amendé ont voulu se conformer à la version actuelle de l'article 82 précité de la loi communale modifiée.

#### Amendement 9 - article 7 (devenant l'article 8)

##### Article 42

L'article 42 concerne l'objet et l'organisation du remembrement urbain.

De prime abord, la commission propose de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup>, en y insérant les termes « , le cas échéant, » afin de clarifier que la cession des infrastructures de viabilisation ne doit pas, en tout état de cause, être effectuée avant le remembrement. En effet, lors d'un remembrement ministériel, il s'avèrera en pratique que les propriétaires récalcitrants ne viabiliseront et ne céderont les infrastructures de viabilisation que dans un deuxième temps.

Le Conseil d'État note que la définition de l'objet et de l'organisation du remembrement urbain vise désormais également les lotissements de terrains, en sus des PAP. Il en découle qu'il n'est pas très clair quelle serait la « destination » impartie à un fonds dans le cadre d'un lotissement de terrains ou encore « comment un fonds ne pourrait pas recevoir « de par sa délimitation ou sa configuration » la destination qui est prévue en vertu du lotissement de ce terrain ».

La commission donne à considérer que dans le contexte d'un lotissement de terrains, tel que prévu par l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004, les terrains à bâtir sont définis de telle manière à ce qu'ils concordent avec les dispositions du plan d'aménagement particulier « quartier existant » qui couvre lesdits terrains.

Ainsi, il se peut qu'à l'occasion de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », le parcellaire ne corresponde pas aux lots, tels qu'issus du

---

<sup>5</sup> Le plan d'aménagement général (PAG) est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. L'objectif du PAG est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

lotissement, ce qui implique que les lots en question ne peuvent accueillir la destination qui leur est impartie. Un lotissement de terrains en vue de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant » se rapproche dès lors fortement de la désignation des lots constructibles effectués à l'occasion d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Au vu de ce qui précède, la commission estime que la disposition sous rubrique est cohérente et qu'elle ne nécessite pas d'être amendée.

Par ailleurs, le Conseil d'État souligne que le critère des « disponibilités foncières » est des plus vagues. Il se demande quelle autorité sera amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières et sur quelle base cette décision sera prise. Il se demande également comment sera effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières », c'est-à-dire lorsque les disponibilités foncières seront épuisées. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que le nouveau critère de « disponibilités foncières » manque de précision et est contraire aux exigences de la sécurité juridique, et s'y oppose formellement.

La commission indique dans ce contexte que l'idée initiale des auteurs du projet de loi consistait à rappeler par l'utilisation de la notion « disponibilités foncières » la pratique actuellement employée à l'occasion d'une opération de remembrement. En effet, en pratique, lors de la répartition des nouveaux lots, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce afin de répartir les lots des propriétaires récalcitrants tout en respectant le plus possible leur situation initiale. Or, pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 42.

Les auteurs du projet de loi entendent tout de même souligner qu'à l'occasion de chaque remembrement, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce en vue d'une meilleure praticabilité du remembrement. Si les propriétaires concernés estiment que tel n'est pas le cas, ils ont toujours la possibilité d'émettre des observations à cet égard lors de l'enquête publique ou d'attaquer la décision portant remembrement devant les juridictions administratives.

Le Conseil d'État note encore que, selon l'article 64 de la loi actuellement en vigueur, « les nouveaux lots sont répartis dans la mesure du possible sans changement de situation ». Il fait remarquer ensuite qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 42, « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible [et] en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale ». Il note ensuite que ce n'est donc désormais plus la situation des propriétés apportées par un propriétaire donné qui sert de critère principal pour déterminer l'emplacement des lots qu'il se verra attribuer, mais bien celui « de la disponibilité foncière ».

Ainsi, le nouveau dispositif permettrait d'attribuer, notamment aux propriétaires « récalcitrants », des nouveaux lots situés éventuellement à la périphérie de l'aire à remembrer, et non pas dans la même situation que leurs apports.

Selon le Conseil d'État, le propriétaire risque dès lors de se voir attribuer un terrain dans une situation moins privilégiée, en raison de son attitude récalcitrante face à la réalisation du PAP. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se pose la question si la mesure sous rubrique n'est pas à considérer comme une sanction déguisée de l'attitude peu coopérative du propriétaire dit « récalcitrant », ce qui risquerait de porter atteinte au principe de la proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

Finalement, le Conseil d'État rappelle encore dans son avis que l'objectif du remembrement consiste à « remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains »



alors que les auteurs du projet de loi sous rubrique semblent, selon lui, dorénavant vouloir utiliser le remembrement dans le but d'accélérer la construction de logements à travers la sanction des propriétaires récalcitrants.

Dans ce contexte, la commission tient à rappeler que le but d'une opération de remembrement n'est pas d'attribuer des terrains à bâtir dans une situation moins privilégiée. Le but d'une telle opération consiste à répartir les terrains de telle manière à ce que les propriétaires « récalcitrants » se voient attribuer des lots constructibles qui seront construits dans une phase ultérieure de l'exécution du plan d'aménagement particulier. Ce principe permet ainsi de d'ores et déjà entamer l'exécution d'un plan d'aménagement particulier.

La commission donne encore à considérer que s'il s'avèrerait qu'un propriétaire se verrait attribuer des terrains à bâtir dans une situation pouvant objectivement être qualifiée de moins privilégiée, il en sera tenu compte lors de l'opération de remembrement. Cette prise en compte est déjà pratiquée à l'heure actuelle dans les opérations de remembrement. Au vu de ce qui précède, la commission estime qu'il n'y a pas lieu de qualifier une telle distribution de terrains à bâtir de « sanction déguisée ».

Le Conseil d'État se demande encore, en ce qui concerne la cession de fonds différée dans le temps, à quel moment sera établi l'acte notarié. Il demande encore ce qu'il en est en cas de refus par le propriétaire de céder les fonds et estime qu'une telle cession différée est source d'insécurité juridique.

À l'instar de l'article 5 du projet de loi qui prévoyait que le projet d'exécution pouvait être élaboré partiellement, il a été décidé de rendre possible une cession différée dans le temps. Ceci comporte comme avantage que les terrains accueillant les infrastructures de viabilisation peuvent d'ores et déjà être cédés au domaine public communal et ce même si l'intégralité des travaux d'infrastructure n'a pas encore été réalisée.

Il y a également lieu de faire remarquer qu'une telle cession présuppose l'accord du ou des propriétaires concernés. À défaut d'accord, la cession partielle ne saurait avoir lieu. Une telle mesure a dès lors comme conséquence que le plan d'aménagement particulier pourra être exécuté, au moins partiellement, avec davantage de célérité.

Au vu de ce qui précède, la commission propose d'amender à l'article 42, l'alinéa 3 en précisant que ce sont uniquement les fonds « réservés à la voirie et aux équipements publics » qui peuvent faire l'objet d'une cession différée dans le temps.

Le Conseil d'État constate finalement que la loi en projet ne distingue pas entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties à englober dans le périmètre d'un remembrement urbain.

Il fait ensuite remarquer que l'article 64 de la loi précitée du 19 juillet 2004 fait pourtant cette distinction quand il dispose en son alinéa 2 que « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique ». Le Conseil d'État note ensuite que cette précision n'est pas reprise dans le nouveau texte du projet de loi et estime qu'il convient, pour sa part, de maintenir cette position.

La commission donne à considérer que la loi en projet opère une distinction entre les propriétés bâties et non bâties. En effet, l'article 43, point 4°, dispose que le projet de remembrement doit comporter un état des constructions à démolir, le cas échéant.

De surcroît, la commission fait encore remarquer que l'exclusion systématique des fonds

bâties risquent fortement de rendre l'opération de remembrement ministériel inopérante. En effet, il s'avère en pratique que des fonds d'une envergure considérable peuvent accueillir une construction qui présente une emprise restreinte comparée à l'envergure générale du fonds en question. De tels fonds doivent dès lors pouvoir être remembrés.

En effet, opérer le contraire reviendrait à ce qu'une seule construction, de faible envergure, empêcherait le remembrement en vue de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier ce qui est contraire à l'esprit même d'un remembrement forcé.

### Article 43

L'article 43 traite des projets de remembrement et fixe les règles d'évaluation des propriétés concernées.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre pour quelle raison il est nécessaire de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains.

Selon lui, les auteurs du projet de loi opèrent une confusion entre le remembrement conventionnel et le remembrement amiable prévu par la loi précitée du 19 juillet 2004. Par conséquent, le Conseil d'État recommande d'exclure le remembrement à l'amiable de la procédure prévue pour le remembrement urbain, et par voie de conséquence, de limiter la procédure en question au seul remembrement ministériel.

La commission estime à cet égard qu'il est utile de rendre applicables au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains. En effet, une telle uniformisation du contenu des projets de remembrement contribue à rendre leur exécution plus aisée en pratique.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 2 de l'article 43 énumère les pièces que doit comporter tout remembrement. Il fait ensuite remarquer que cette disposition ajoute à la liste des pièces prévues dans la loi actuellement en vigueur un nouveau point 2° libellé « un plan de délimitation du périmètre du projet de remembrement dressé par un géomètre officiel ».

Étant donné que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 43 dispose que les plans afférents au projet de remembrement « doivent être élaborés par un géomètre officiel », il n'est en effet pas nécessaire de reprendre cette précision à l'endroit de l'alinéa 2. Par conséquent, les termes « dressé par un géomètre officiel » sont supprimés à l'endroit de l'article 43, alinéa 2, point 2°.

Le Conseil d'État note ensuite qu'au point 6° de l'article 43, alinéa 2, les auteurs du projet de loi ont ajouté les termes « le cas échéant » en ce qui concerne la notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement. Il fait encore remarquer que l'exigence d'une notice portant sur le mode d'évaluation des parcelles après remembrement est déjà prévue par le texte actuellement en vigueur, qui ne comporte toutefois pas les termes nouvellement ajoutés. Le Conseil d'État se demande dans quel cas de figure une telle notice ne serait pas à joindre au projet de remembrement en question et insiste, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, à ce que la disposition soit précisée sur ce point, sinon que l'ajout critiqué soit omis.

La commission partage l'avis du Conseil d'État et propose de modifier le point 6° en conséquence en supprimant les termes « le cas échéant ».

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande dans son avis s'il ne conviendrait pas de prévoir, au titre des pièces à joindre au projet de remembrement, lorsqu'il s'agit d'un lotissement de terrains, l'attestation certifiant la conformité de la fixation de limites prévue à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La commission entend suivre cette recommandation du Conseil d'État et propose d'ajouter à l'article 43, alinéa 2, un nouveau point 9°. Par ailleurs, la commission propose également, par la même occasion, de compléter ledit point 9° en prévoyant également qu'une attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » délivrée par le bourgmestre doit être jointe au projet de remembrement.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 3 a été adapté pour contenir la précision que l'évaluation des surfaces apportées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol, tel que défini dans le plan d'aménagement général », alors que l'évaluation des surfaces attribuées doit être « fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». »

Il fait ensuite remarquer qu'au vu de l'article 41 qui étend la notion de remembrement urbain aux lotissements de terrains, il y a lieu de se demander quelle est la méthode d'évaluation des surfaces attribuées applicable en cas de remembrement de lotissements intervenant dans le cadre des PAP « quartier existant ».

La commission entend suivre cette recommandation du Conseil d'État et propose de modifier la disposition en complétant l'alinéa 4 de l'article 43 par les termes « ou par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » ».

Pour revenir à l'alinéa 3, le Conseil d'État remarque encore qu'il a connu une deuxième adaptation qui consiste dans l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à savoir celle « de l'élaboration du projet de remembrement », au motif que « dans le cadre de tout projet de remembrement effectué par la voie d'accord, aucun dépôt à la maison communale n'est prévu ».

Par cette disposition, les auteurs entendent, selon la Haute Corporation, imposer aux propriétaires disposés à remembrer leurs terrains d'un commun accord, les règles d'évaluation qui sont jusqu'ici exclusivement applicables au remembrement forcé.

Le Conseil d'État est d'avis que dans le cadre d'un remembrement par voie d'accord entre tous les propriétaires, il appartient aux propriétaires concernés de fixer librement les valeurs de leurs propriétés et donne encore à considérer que la libre fixation par les propriétaires des valeurs de leurs terrains est, en effet, le corollaire de la liberté contractuelle inscrite à l'article 1134 du Code civil. Il ne s'oppose toutefois pas formellement à la disposition sous rubrique.

Dans un but d'uniformisation et de simplification des différentes procédures ayant trait au remembrement urbain, la commission propose de maintenir l'alinéa 3, tout en procédant à des adaptations textuelles, alors qu'il présente le mérite d'offrir un cadrage aux propriétaires concernés à l'occasion d'un remembrement à l'amiable lors des négociations ayant trait à la valeur de leurs terrains. En outre, la commission donne encore à considérer que l'alinéa 4 de l'article 43 n'est pas *per se* incompatible avec le principe de la liberté contractuelle, alors qu'il laisse aux propriétaires une certaine marge lors de l'évaluation de leurs terrains.

La commission souligne encore que la non-considération du plan d'aménagement général et du plan d'aménagement particulier lors des négociations risque de mener à une situation

où certains propriétaires se verraient lésés quant à la valeur de leurs propriétés.

Le Conseil d'État note ensuite, toujours en ce qui concerne l'ajout d'une date alternative pour l'évaluation des surfaces à apporter, à qui appartiendra la décision de choisir entre ces deux dates pour la détermination du prix applicable. Il se demande encore ce qu'il faut comprendre par « le jour de l'élaboration », notion qui est source d'insécurité juridique en ce qu'elle ne permet pas de déterminer, avec clarté et précision, une date à laquelle le prix applicable pourrait être fixé, l'élaboration d'un projet de remembrement étant susceptible de s'étaler sur une durée plus ou moins longue, et s'oppose formellement à la disposition sous rubrique.

Pour remédier à cette incertitude, la commission propose d'amender l'article 43, alinéa 3, en fixant tant pour le remembrement par voie d'accord que pour le remembrement ministériel une date fixe pour la détermination de la valeur des surfaces à apporter en vue de renforcer la sécurité juridique.

Par la même occasion il est répondu à la critique du Conseil d'État relative à l'emploi du terme « le jour de l'élaboration ».

#### Article 44

L'article 44 traite du remembrement forcé.

Le Conseil d'État note que la disposition sous-entend qu'il est évident que la décision ministérielle est subordonnée à la réunion des conditions requises pour procéder à un remembrement, ainsi que ces conditions qui résultent implicitement des articles 42 et 43 de la loi en projet, à savoir que les terrains visés par l'opération ne peuvent, en raison de leur délimitation ou de leur configuration, recevoir la destination qui leur est impartie par le PAP ou par le lotissement de terrains.

Il se demande ensuite si le ministre est tenu d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement lorsqu'il en est requis, même quand ces conditions sont objectivement remplies. Il note que le texte ne permet pas de l'affirmer, puisqu'il dispose que le ministre « peut » ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement.

Selon le Conseil d'État, il apparaît toutefois, à la lecture de l'alinéa 2 de l'article 44, que la compétence du ministre est effectivement une compétence liée, l'obligeant à faire établir un projet de remembrement lorsqu'il en est requis par écrit. Il semble donc que l'article visé permet deux lectures antinomiques conduisant à une insécurité juridique, à laquelle le Conseil d'État s'oppose formellement.

Il soulève encore que la loi en projet enlève au ministre « le droit d'initiative en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement » et s'interroge sur les raisons ayant guidé les auteurs du projet de loi dans ce choix.

Ensuite, le Conseil d'État note que la loi en projet supprime encore l'exigence selon laquelle la demande de remembrement émanant des propriétaires doit, pour être recevable, réunir le cinquième au moins des propriétaires des fonds à remembrer. Il rappelle ensuite que dorénavant l'élaboration d'un projet de remembrement peut être ordonné à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds dont le remembrement est envisagé. Ainsi, un seul propriétaire, quelle que soit la superficie du terrain dont il est le propriétaire, peut dorénavant requérir l'élaboration d'un projet de remembrement forcé à l'égard d'autres propriétaires dont la superficie des terrains peut dépasser largement celle de sa propre propriété.

Le Conseil d'État donne à considérer à cet égard que l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » appartient aux propriétaires, à condition que le titre habilitant soit consenti par la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés.

Le Conseil d'État note finalement que la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 44 ajoute une disposition qui ne figure pas dans la loi actuelle et qui est libellée comme suit : « À la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ». Il estime, tout en soulevant une série de questions juridiques, que cette disposition est dépourvue de raison d'être tant que le ministre n'a pas formellement pris la décision d'ordonner l'établissement d'un projet de remembrement.

La commission comprend l'interrogation du Conseil d'État et tient à expliquer que, selon les auteurs du projet de loi, il semblait opportun de prévoir une telle inscription en vue d'informer des futurs potentiels acquéreurs qu'une procédure de remembrement ministériel était en cours.

Considérant qu'à ce jour il existe des méthodes d'information plus efficaces, tel que le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg, il est proposé de supprimer dans le nouvel alinéa 1<sup>er</sup> la disposition litigieuse.

Pour répondre aux diverses observations du Conseil d'État soulevées ci-dessus, la commission propose d'amender l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, tout en remplaçant les termes « peut ordonner » par le terme « ordonne » et en offrant au ministre la faculté de se saisir lui-même en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de remembrement.

Par ailleurs, en alignant l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, avec l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, il sera, de surcroît, permis aux personnes qui ont initié une procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » d'également initier une procédure de remembrement ministériel.

#### Article 45

L'article 45 traite de la publication et du dépôt du projet de remembrement.

Le libellé de l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, est identique à celui de l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 2004, à la seule différence que l'expression « la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer » est remplacée par l'expression « la commune concernée ». Dans son avis, le Conseil d'État fait remarquer qu'il préfère la formulation actuelle, étant donné qu'elle est plus précise.

La commission propose de modifier l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, et de reprendre la formulation actuelle.

Ensuite, le Conseil d'État note que le libellé de l'alinéa 2 correspond à celui de la première phrase de l'article 73, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, mais que le collège des bourgmestre et échevins n'est plus tenu d'effectuer le dépôt du projet de remembrement, à l'intention du public, « dès réception », mais « endéans un délai d'un mois à partir de sa réception ».

Dans un souci de précision, le Conseil d'État propose de compléter l'alinéa en question en prévoyant que « [l]e dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 45, alinéa 2, en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 45, le Conseil d'État note que contrairement à la disposition actuelle, ce ne sont plus « les propriétaires et ayants droit concernés » qui sont « immédiatement informés du dépôt par le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée individuelle à la poste », mais ce sont « les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement » qui « sont avertis, dans la mesure du possible, par la commune du dépôt par lettre recommandée avec avis de réception ».

Plus encore, par analogie à l'article 9*quinquies*, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'utilisation des termes « dans la mesure du possible ».

Ensuite, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de s'en tenir au texte actuel de l'article 73, et de remplacer la référence à la « commune » par celle de « collège des bourgmestre et échevins », l'organe qui est chargé de l'exécution des lois et règlements conformément à l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État relative à l'alinéa 3 et propose de le remplacer afin de tenir compte de ses diverses observations.

Finalement, le Conseil d'État note à l'égard de l'alinéa 4 qu'aucune publication du projet de remembrement n'est prévue sur le site internet de la commune, contrairement à la procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'aménagement général, d'un plan d'aménagement particulier et en matière d'autorisation de construire. Afin de préserver la cohérence interne de la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'État insiste dans son avis que les auteurs prévoient dans la présente matière également une publication sur le site internet de la commune.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et complète l'article 45, alinéa 4, en ce sens.

#### Article 46

L'article 46 nouveau de la loi précitée du 19 juillet 2004 traite des observations que les personnes intéressées sont susceptibles d'adresser au ministre en relation avec le projet de remembrement soumis à la consultation publique.

Par rapport au texte actuel (article 74 de la loi précitée du 19 juillet 2004), le point de départ du délai de réclamation ne commence plus à courir au jour du dépôt du projet de remembrement à la commune, mais au jour où le projet a été publié dans quatre journaux quotidiens, conformément à l'article 45 nouveau. Le Conseil d'État se demande si ce délai s'applique indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception. Pour une meilleure compréhension du dispositif, il demande qu'il soit précisé que la notification des propriétaires doit être effectuée concomitamment à la publication du projet de remembrement à la maison communale.

La commission partage partiellement l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 46 par un alinéa 2 nouveau qui dispose que « Les observations des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. ».

Ainsi, la commission s'est inspirée des dispositions figurant à l'article 16 de la loi précitée

du 19 juillet 2004 qui prévoient que le délai de réclamation à l'encontre d'un projet d'aménagement général ne commence à courir qu'à partir de la notification de la personne ayant réclamé en vertu de l'article 45, alinéa 3 nouveau. En effet, effectuer concomitamment la notification des propriétaires et la publication du projet de remembrement à la maison communale est assez délicat à mettre en œuvre en pratique, alors que les propriétaires ne se voient notifiés qu'une fois qu'ils sont allés réceptionner auprès des services postaux le courrier qui leur a été adressé.

#### Article 47

L'article 47 nouveau traite de la décision ministérielle.

Le Conseil d'État constate que la disposition de l'article 81 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui précise le caractère réglementaire d'un plan de remembrement et les formes de sa publication n'est pas reprise dans le projet de loi, bien que, selon une jurisprudence constante, « la forme de notification d'un acte est sans pertinence quant à son caractère individuel ou réglementaire ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter l'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, en ajoutant les termes « , qui revêt un caractère réglementaire ».

Quant à l'alinéa 2 de l'article 47 nouveau, le Conseil d'État relève que la disposition ne prévoit pas de notification de la décision ministérielle aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit en vertu de l'article 46 nouveau et demande aux auteurs de compléter le texte sur ce point.

La commission propose dès lors de suivre cette proposition en ajoutant à l'article 47, alinéa 2, les termes « , aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit conformément à l'article 46 ».

#### Article 48

L'article 48 nouveau traite de l'exécution du remembrement.

Le Conseil d'État rappelle que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 84 actuel, fixant un délai de trois mois à partir de l'approbation ministérielle dans lequel l'acte notarié de remembrement de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires sont dressés, ne se retrouve plus dans le nouveau texte. Il recommande aux auteurs de prévoir des délais qui assurent que les projets de remembrement soient exécutés avec la célérité requise.

Le Conseil d'État note ensuite que le texte actuel prévoit que l'acte notarié « constate » les éléments énumérés, alors que la disposition prévoit que l'acte notarié « détermine » les éléments y énumérés. Il suggère de se tenir au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 considérant que l'acte notarié est un constat authentique du plan de remembrement et des formalités accomplies.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose de compléter et de modifier le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en ce sens.

Le Conseil d'État note ensuite que l'alinéa 2, point 6°, contient une nouvelle disposition selon laquelle l'acte de remembrement indique les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes. Il se demande si ces moins-values ne se reflètent pas déjà au niveau des soultes rendant ainsi le point 6° superfétatoire.

La commission suit cette réflexion et supprime le point 6° de l'alinéa 2 de l'article 48.

Le Conseil d'État souligne ensuite que le point 7° (devenu désormais le point 6°) de l'alinéa 2 contient également une nouvelle disposition d'après laquelle les modalités et délais de démolition doivent « le cas échéant » résulter de l'acte de remembrement. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État suggère de reprendre la terminologie figurant à l'article 43 nouveau: « les modalités et délais de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement ».

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose d'amender le point 7° en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État note qu'au commentaire de ladite disposition, il est uniquement question des frais liés au projet de remembrement que le ministre fait établir aux frais des demandeurs. Il fait ensuite remarquer que ladite disposition vise, par la généralité des termes de son libellé, tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement, y compris les frais que l'article 51 met à charge du demandeur. En l'occurrence, il s'agit des frais se rapportant aux opérations de remembrement, des frais de l'acte de remembrement, y compris les frais des expéditions et les frais des formalités hypothécaires, des frais d'exécution relatifs à la voirie et aux équipements publics et, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre définis aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État estime ensuite que la disposition opère une confusion entre, d'une part, la constitution de l'hypothèque et, d'autre part, son inscription. Il rappelle ensuite les dispositions du Code civil relatives à l'hypothèque et estime que la procédure de remembrement ministériel, dans laquelle s'inscrit l'acte de remembrement, est une procédure de remembrement forcé, faute d'accord des propriétaires sur le remembrement. Toujours selon le Conseil d'État, l'hypothèque envisagée par les auteurs ne peut, à défaut d'accord des concernés, être conventionnelle. À défaut d'intervention du juge dans la procédure de remembrement, elle ne peut pas non plus être judiciaire. Le Conseil d'État conclut partant qu'il ne peut que s'agir d'une hypothèque légale, alors qu'aux termes de l'article 2117, alinéa 1<sup>er</sup>, « l'hypothèque légale est celle qui résulte de la loi ».

Avant de vouloir régler le problème de l'inscription des hypothèques, il est indispensable, selon la Haute Corporation, que le législateur crée une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais en question.

Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au libellé de l'alinéa 3 de l'article sous rubrique pour incohérence, constitutive d'une insécurité juridique, par rapport à l'article 2117 du Code civil.

La commission est d'accord avec l'analyse du Conseil d'État en ce qui concerne l'étendue des frais visés à l'alinéa 3. Il s'agit en effet de tous les frais avancés par les demandeurs du remembrement. La commission partage également l'analyse du Conseil d'État en ce qui concerne le manque de création, de par la loi, d'une hypothèque légale au profit des créanciers qui ont avancé les frais.

Par conséquent, il est proposé d'insérer à la suite de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 48 nouveau, un alinéa 3 nouveau libellé « Il est institué au profit des demandeurs une hypothèque légale sur les fonds à remembrer appartenant aux propriétaires qui n'ont pas effectué de demande prévue à l'article 44, destinée à garantir la récupération des frais avancés ainsi que leur délai de recouvrement. »

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État rend attentif à une incohérence d'ordre



terminologique. Il note à cet égard que le paragraphe 2 emploie la notion d'« approbation ministérielle », alors que l'article 47, qui a trait à la décision ministérielle, est adapté pour préciser que le ministre « adopte le projet de remembrement » et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, que le ministre « décide de l'approbation définitive du projet de remembrement ». Au vu du changement de terminologie effectué à l'article 47, le Conseil d'État estime que la référence à l'« approbation ministérielle » doit être adaptée en conséquence.

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur la nature juridique des actes dont il est fait mention au paragraphe 2 et se demande s'il s'agit en l'occurrence d'actes administratifs ou d'actes notariés.

Il soulève encore que la disposition se réfère à des « éventuelles inscriptions hypothécaires ». Il se demande quelles sont ces inscriptions hypothécaires et rappelle que l'article 49 nouveau ne comporte pas de référence à ces inscriptions. Finalement, il se demande qui sera amené à dresser les actes en question. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 2, qui est, selon lui, source d'insécurité juridique.

La commission tient à préciser à cet égard que les actes auxquels il est fait référence sont des actes notariés, et non des actes administratifs, qui ont pour vocation de documenter les droits réels devant être reportés après l'approbation ministérielle de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires. Par « éventuelles inscriptions hypothécaires », il y a lieu d'entendre les hypothèques légales, qui ont pour but la récupération des frais engendrés à l'occasion d'une procédure de remembrement ministériel.

Au vu de ce qui précède, et afin d'obtenir la levée de l'opposition formelle, la commission propose d'adapter le paragraphe 2 aux fins de répondre aux diverses observations du Conseil d'État.

Finalement, le Conseil d'État note que n'est plus reprise dans la loi en projet la disposition du paragraphe 3 de l'actuel article 84, libellé comme suit : « À défaut d'accord entre les parties quant aux montants des indemnisations et quant à la valeur des nouvelles parcelles attribuées, il est procédé conformément à la procédure prévue au titre III de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Le Conseil d'État rappelle que les auteurs du projet de loi justifient au commentaire de l'article cet abandon comme suit : « En outre, il a été opté pour la suppression du point (3) de l'article 84 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, qui règle les montants des indemnisations ainsi que la valeur des nouvelles parcelles attribuées en cas de désaccord entre les parties. En effet, le remembrement ministériel a pour seul objectif de remembrer les fonds concernés en cas de désaccord entre parties. De même, il y a lieu de noter que la détermination des valeurs des surfaces apportées et des surfaces attribuées est réglée à l'article 47, dernier alinéa et fait partie intégrante du projet de remembrement. ».

La commission précise à cet égard que, tenant compte du fait que l'arbitrage qui règle le montant des indemnisations est effectué par le biais de l'acte de remembrement et plus particulièrement par le ministre, un renvoi à la loi précitée du 15 mars 1979 n'est plus nécessaire.

### Article 50

L'article 50 nouveau qui traite des servitudes frappant les terrains compris dans le périmètre d'un projet de remembrement à partir du dépôt du projet de remembrement à la maison communale.

Le commentaire de l'article visé précisait que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article « reprend les servitudes qui figurent à l'article 21 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée ». Le Conseil d'État soulève que cette affirmation est exacte en ce qui concerne l'interdiction de changement des limites de terrains, mais qu'elle serait inexacte en ce qui concerne l'interdiction de certains travaux. D'après l'article 21 précité, sont interdits « toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet [...], à l'exception des travaux de conservation et d'entretien », alors que l'article 50 nouveau interdit « tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux ».

Le Conseil d'État se pose encore la question de savoir à partir de quelle envergure des travaux sont à considérer comme « substantiels ». Selon lui, il conviendrait mieux de faire usage de la notion de « travaux de conservation et d'entretien », qui lui paraît plus judicieuse et moins subjective.

La commission partage l'analyse du Conseil d'État et propose d'amender l'article 50 en reprenant à l'alinéa 1<sup>er</sup> le libellé exact de l'article 21 en vue d'une sécurité juridique accrue en la matière.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État précise que « Tous les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du projet de remembrement ». Selon le nouvel article 47, le projet de remembrement, une fois « adopté » par décision du ministre, devient le « *plan* de remembrement ». Or, la disposition semble imposer de ne mentionner dans les actes que les « projets de remembrement ». Le Conseil d'État se demande donc ce qu'il en est de la mention des plans de remembrement, tant que l'acte de remembrement n'est pas signé par le ministre.

La commission suit et comprend le raisonnement du Conseil d'État et propose d'ajouter les termes « plan ou du » afin de préciser que les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention du plan ou du projet de remembrement.

### Article 51

L'article 51 nouveau est relatif aux frais d'exécution du remembrement ministériel.

Le Conseil d'État relève qu'il ne ressort pas clairement du dispositif si le demandeur d'un remembrement ministériel est aussi, dans tous les cas, l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». Si tel n'est pas le cas, il conviendrait d'instaurer un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004. En effet, les articles précités prévoient que l'élaboration du projet d'exécution et de la convention de mise en œuvre incombent à l'initiateur.

La commission comprend les observations du Conseil d'État, mais propose, au lieu de mettre en place un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 susvisés, de modifier ces mêmes articles afin d'offrir une certaine flexibilité aux acteurs concernés. Il est référé pour le surplus aux amendements 6 et 7.

Toutefois, l'article 51 est amendé pour tenir compte des observations du Conseil d'État faites à l'endroit de l'article 44 nouveau.

### Article 53

L'article 53 concerne l'expropriation.

Suivant l'observation du Conseil d'État, la commission propose de remplacer le terme « projets » par les termes « plans et projets d'aménagement » afin de préciser de quels projets il s'agit.

### Article 61

L'article 61 a trait à l'obligation de construire et est inspiré de l'article 103 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que « Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies dans le plan d'aménagement général de la commune ». Toutefois, contrairement à l'article 103 actuel, les termes « entièrement ou partiellement » sont nouveaux.

Il estime que, selon la formulation retenue par les auteurs, un terrain situé « partiellement » en zone destinée à être urbanisée pourrait être affecté à la construction, ce qui porte à confusion puisque seule la partie du terrain située en zone destinée à être urbanisée peut faire l'objet d'une ordonnance. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'alinéa 1<sup>er</sup> soit précisé en ce sens.

Il fait encore remarquer que les alinéa 2 et 3 introduisent une nouvelle procédure de publication par référence à l'article 82 de la loi du 13 décembre 1988 et de notification aux propriétaires de la délibération qui ne correspond plus à la procédure actuellement applicable qui est celle des plans d'aménagement particuliers.

Le Conseil d'État soulève encore qu'il convient de noter que, d'après l'article 82 de la loi précitée du 13 décembre 1988, l'acte devient obligatoire trois jours après la publication par voie d'affiche. Il s'interroge si ce délai s'applique indépendamment de la date de notification des propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception. Le Conseil d'État estime qu'un tel délai est trop court pour permettre à toutes les personnes intéressées d'introduire un recours dans un délai raisonnable. Il constate encore l'absence de publication sur le site internet de la commune.

En ce qui concerne les termes « dans la mesure du possible », le Conseil d'État renvoie aux observations et à l'opposition formelle qu'il a formulée à l'endroit de l'article 9*quinquies*, paragraphe 2.

Considérant les observations et l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission propose de supprimer l'article 61 nouveau.

### Article 62

Quant à l'article 62, qui reprend le dispositif de l'article 104 actuel de la loi précitée du 19 juillet 2004, tout en supprimant la procédure d'expropriation, prévue dans le cas où l'ordonnance d'affectation à la construction n'est pas suivie, dans les trois ans, d'un début de travaux d'infrastructures, le Conseil d'État soulève également une série d'observations, dont notamment le fait que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explication quant à la suppression susvisée.

Il s'interroge donc quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci. Plus fondamentalement, le Conseil d'État estime que l'établissement de la taxe en question ne relève pas de l'intérêt communal, mais poursuit un objectif national, sous-jacent à l'ensemble des mesures proposées par le dispositif sous rubrique, qui est celui

d'augmenter l'offre de logements. Dès lors que la question à régler revêt une portée nationale, elle ne saurait donner lieu à des réponses variées, forcément adaptées aux circonstances locales.

À ce titre, le Conseil d'État rappelle que l'établissement d'une telle taxe par les autorités communales se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Par conséquent, selon le Conseil d'État, aucune raison objective ne saurait en l'espèce justifier une différence de traitement quant à la création d'une telle taxe au niveau communal et s'oppose par conséquent formellement à l'article sous rubrique.

Plus encore, le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'est pas exclu que la taxe visée puisse être qualifiée de sanction ou d'amende fiscale à l'égard du propriétaire qui ne réserve pas à l'immeuble la destination voulue par la loi. Dans un tel cas, il se pose la question de la conformité du dispositif à l'exigence de la légalité des peines découlant de l'article 14 de la Constitution en ce que la peine devrait être déterminée par la loi dans tous ses éléments.

Le Conseil d'État relève encore que la notion de terrain à bâtir « net » et la référence au « début des travaux d'infrastructures », telles qu'utilisées à l'alinéa 2, point 2° de l'article 62 nouveau ne sont pas définies dans le projet de loi et sont donc source d'insécurité juridique.

Finalement, il se demande encore comment le dispositif de la taxe de non-affectation s'articulera avec le nouveau dispositif des servitudes. En effet, ce nouveau dispositif des servitudes de viabilisation et de construction aura potentiellement pour vocation à s'appliquer aux mêmes terrains/fonds que ceux visés par la taxe de non-affectation. La question soulevée est donc de savoir si un terrain peut être frappé d'une servitude et d'une obligation de construire.

Au vu de l'analyse du Conseil d'État et de son opposition formelle à l'article 62 qui est source d'insécurité juridique, la commission propose de supprimer l'article 62 nouveau. En effet, la réforme de l'impôt foncier qui est actuellement en cours comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements. La procédure de l'obligation de construire devient dès lors superfétatoire.

Suite à la suppression des articles 61 et 62 précités, il convient encore, par conséquent, de supprimer la section 2 du chapitre 3 « Disponibilités foncières ».

#### Amendement 10 - article 8 (devenant l'article 9)

##### Article 108quinquies

Les articles 108quinquies et 108sexies ont pour objet d'instaurer un régime transitoire.

L'article 108quinquies précise que l'article 9*bis* s'appliquera uniquement aux projets d'aménagement général soumis au conseil communal après le 1<sup>er</sup> janvier 2022 en excluant l'application du dispositif des servitudes aux projets soumis avant la date précitée.

Le Conseil d'État relève dans son avis que la date prévue par la disposition sous rubrique devrait en tout état de cause être adaptée.

La commission partage l'avis du Conseil d'État et qu'il convient de viser l'ensemble des dispositions relatives aux servitudes et non pas seulement l'article 9*bis*. Par ce fait, l'article sous rubrique est amendé dans ce sens.

Par ailleurs, et pour donner suite aux observations du Conseil d'État, la commission propose de modifier l'entrée en vigueur de la loi en projet en se référant aux PAG, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la présente loi.

#### Article 108sexies

L'article 108*sexies*, alinéa 1<sup>er</sup>, exclut l'application de l'article 29*bis* relatif au logement abordable aux PAP « nouveau quartier » et aux conventions prévues à l'article 36 dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'alinéa 2 prévoit quant à lui un dispositif propre aux PAP « nouveau quartier » dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Selon le Conseil d'État, le commentaire de la disposition sous rubrique ne fournissait pas d'explications relatives au régime transitoire institué à l'article 108*sexies*.

Il note par ailleurs qu'aucune disposition transitoire n'est prévue en ce qui concerne l'application des nouvelles dispositions en matière de remembrement.

Pour répondre aux diverses observations, la commission propose d'abroger l'article 108*sexies*, considérant que les dispositions transitoires ayant trait à l'application de l'article 29*bis* sont déjà fixées dans la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

- ❖ Monsieur Marc Goergen (Piraten) s'exprime en faveur du projet de loi et des propositions d'amendements, en signalant que la sensibilité politique Piraten plaide, en matière de décisions relatives au domaine de l'aménagement communal, et notamment en ce qui concerne la délivrance d'autorisations de construire, pour une plus forte implication du conseil communal, de sorte que le bourgmestre ne puisse pas prendre seul certaines décisions.

La commission adopte à l'unanimité les propositions d'amendement faites par les auteurs du projet de loi.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**