



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

MW,PN/PR

P.V. AIEFH 01

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

Procès-verbal de la réunion du 12 novembre 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 mai et du 30 juillet 2020
2. 7139 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Présentation d'une série d'amendements
3. Divers

*

Présents : M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel (en rempl. de Mme Simone Asselborn-Bintz), M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel ; M. Frank Goeders, Direction de l'aménagement communal et du développement urbain ; du Ministère de l'Intérieur

M. Eric Harsch, du groupe parlementaire LSAP

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 mai et du 30 juillet 2020**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. **7139 - Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Monsieur Claude Haagen (LSAP) rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

En guise d'introduction, Monsieur le Président soulève que le projet de loi n° 7139, dit « Baulandvertrag » a été déposé le 18 mai 2017 à la Chambre des Députés. Celui-ci a comme objectifs d'augmenter l'offre de terrains disponibles en vue de la création accélérée de logements et d'endiguer la spéculation foncière ainsi que l'évolution malsaine des prix de logement. Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi prévoit de doter les communes de plusieurs nouveaux instruments.

L'orateur accorde ensuite la parole à Madame la Ministre de l'Intérieur qui explique que le projet de loi n° 7139 constitue, à côté du projet de loi n° 7648¹ dénommé « Pacte logement 2.0 », un outil supplémentaire afin de maîtriser la crise du logement.

Le « Baulandvertrag » vise à accélérer la viabilisation des terrains à bâtir ainsi que la construction concrète de logements par la mise en place de dates butoirs pour les travaux.

Rappelant que le projet de loi, tel qu'il avait été déposé en 2017, avait été initié par son prédécesseur Monsieur Dan Kersch (LSAP), l'oratrice fait remarquer que l'idée principale du texte initial a été d'inciter les propriétaires de terrains déclarés « constructibles » à y entamer, dans un certain délai, des travaux de viabilisation². À défaut de commencer ces travaux endéans le délai fixé dans le PAG³, les propriétaires perdent le droit de construire sur les terrains concernés, qui font ensuite l'objet d'un reclassement défavorable.

¹ Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

² La viabilisation désigne l'ensemble des travaux à réaliser sur un terrain à bâtir pour permettre la construction d'un bâtiment. Elle consiste essentiellement au raccordement du terrain aux réseaux d'électricité, de gaz, d'eau, de téléphonie et d'assainissement et la voirie.

³ Le plan d'aménagement général (PAG) est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. L'objectif du PAG est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Présentation d'une série d'amendements

Étant d'avis que, face à l'évolution des prix de l'immobilier, l'approche retenue par le texte initial du « Baulandvertrag » ne suffit plus, le Ministère de l'Intérieur l'a retravaillé substantiellement par voie d'amendements gouvernementaux afin de le renforcer davantage et afin de remédier à certaines lacunes juridiques.

Il a notamment été décidé d'introduire également un délai pour la construction de logements et de prévoir des sanctions en cas de non-entamation des travaux de construction endéans le délai fixé dans le PAG.

Une autre modification opérée par les amendements gouvernementaux par rapport au projet de loi initial concerne le contrat administratif d'aménagement, qui disparaît au profit de deux nouvelles servitudes. L'oratrice fait savoir que la décision d'abandonner l'idée du contrat administratif d'aménagement repose en effet sur l'absence d'une loi-cadre pour la mise en place d'un tel contrat et permet d'éviter des écueils juridiques.

L'oratrice soulève qu'aujourd'hui, une fois l'utilisation du sol fixée dans le PAG, la réalisation concrète d'un projet de construction dépend entièrement de la volonté des propriétaires. En effet, le PAG actuel n'impose pas de délais contraignants endéans lesquels les propriétaires doivent entamer des travaux de construction. Par conséquent, les terrains désignés comme constructibles restent souvent en défaut d'être affectés à leur destination. À cela s'ajoute que les autorités communales effectuent des classements de terrains en zone constructible ignorant les intentions d'urbanisation réelles des propriétaires concernés. Les classements reposent donc souvent sur le critère unique de la conformité à l'intérêt général sans disposer d'une garantie d'urbanisation et de création de logements dans un délai déterminé. Cette mise en œuvre de l'aménagement communal, sans approche participative associant les propriétaires concernés, dénommée « planification négative », s'oppose à la planification collaborative, dénommée « planification positive », qui incite les propriétaires fonciers à participer activement au développement urbain.

➤ Deux nouvelles servitudes créées par le « Baulandvertrag »

i. Servitude « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après « servitude CTV »)

La servitude CTV, prévue à l'article 9^{ter} de la loi en projet amendé, fixe un délai dans lequel les travaux de viabilisation devront être entamés de manière significative. Elle est obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à un PAP⁴ « nouveau quartier⁵ » (ci-après « PAP NQ ») et facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ.

En cas de non-entamation des travaux de viabilisation endéans le délai fixé, les propriétaires sont sanctionnés à travers un reclassement des terrains concernés en zone non-constructible pour une période de six années. Dans la plupart des

⁴ 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 ».

⁵ Un PAP « nouveau quartier » (PAP NQ) couvre une zone destinée à être urbanisée et propose un projet d'urbanisation concret et définit la forme de l'espace public, les lots constructibles ainsi que les constructions futures. Il doit comporter une partie écrite et une partie graphique ainsi qu'être accompagné d'un rapport justificatif.

cas, les fonds sont ainsi reclassés en zone agricole (zone verte). Or, dans certains cas particuliers, par exemple pour des zones de camping, il est possible que les fonds à reclasser retrouvent le classement applicable avant l'instauration de la servitude.

Considérant qu'un tel reclassement entraîne une perte de valeur significative des fonds concernés, l'objectif de ladite sanction est d'inciter les propriétaires à les viabiliser dans les meilleurs délais et de les rendre ainsi disponibles pour la construction de nouveaux logements.

ii. Servitude « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après « servitude CTL »)

La servitude CTL, prévue à l'article 9^{quater} du projet de loi amendé, fixe un délai dans lequel les travaux de construction des logements devront être entamés de manière significative. Elle est obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à un PAP NQ ou à un PAP « quartier existant⁶ » (ci-après « PAP QE ») et facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte.

Les propriétaires seront ainsi obligés de construire sur leurs terrains déjà viabilisés et classés comme constructibles endéans des délais fixés dans le PAG. À défaut d'entamer les travaux de construction endéans ce délai, les terrains concernés ne pourront accueillir que des logements qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement, notamment la construction de logements sociaux. L'oratrice précise que cet ajout permet d'élargir le champ d'application du projet de loi pour appréhender les terrains nouvellement classés comme constructibles, mais également les terrains déjà viabilisés dans le tissu urbain existant, mais vierges de toute construction, autrement dit les « Baulücken ».

L'oratrice poursuit en exposant les différentes étapes dans le cadre de la mise en œuvre des deux nouvelles servitudes précitées en renvoyant à la page 8 de la présentation Powerpoint annexée au présent procès-verbal.

Celle-ci prévoit tout d'abord l'élaboration d'une étude préparatoire du PAG. En vue d'identifier les enjeux fonciers et les intentions de viabilisation et de construction, le contenu de ladite étude préparatoire imposera dorénavant aux autorités communales de procéder à une enquête auprès des différents propriétaires. Cette enquête, qui se situe en amont de la procédure d'adoption, a non seulement pour but de permettre aux autorités communales de s'informer de la volonté des intentions de viabilisation, respectivement de construction des propriétaires concernant leurs fonds, mais de permettre également de convenir d'un phasage réaliste et cohérent du PAG.

Ensuite, lors du reclassement des fonds dans le PAG en zone destinée prioritairement à l'habitation, les délais dans lesquels les travaux de viabilisation et de construction de logements doivent être entamés de manière significative sont fixés pour chaque zone concernée. L'oratrice tient à préciser que la fixation desdits délais dans le PAG sera dorénavant obligatoire et sera contrôlée par le Ministère de l'Intérieur dans le cadre de son approbation des PAG.

⁶ Un PAP « quartier existant » (PAP QE) couvre une zone entièrement viabilisée et définit les règles d'intégration des constructions en fonction des caractéristiques du tissu bâti existant. Il doit être élaboré à l'initiative de la commune et être adopté parallèlement au PAG lors de son premier établissement ainsi que comporter une partie écrite.

En ce qui concerne les délais précis, le projet de loi prévoit que le délai de viabilisation ne peut pas dépasser douze ans pour les fonds non encore viabilisés (et qui font l'objet d'une servitude CTV), tandis que le délai pour la construction de logements pour les fonds déjà viabilisés (et qui font l'objet d'une servitude CTL) ne peut dépasser quatre ans. Or, les autorités communales peuvent fixer des délais plus courts dans le PAG.

Exceptionnellement, les délais de viabilisation et de construction peuvent être prorogés au-delà des créneaux temporaires précités. Cette possibilité se limite néanmoins qu'aux cas dans lesquels les travaux précités n'ont pas pu être réalisés à cause de cas de force majeure ou de retards qui ne seraient pas imputables au propriétaire (par exemple la faillite de la société de construction).

L'oratrice tient à souligner que ladite prorogation ne devrait pas être appliquée lorsqu'un propriétaire aurait manqué de réaliser les travaux de viabilisation ou de construction dans les délais fixés.

L'article 9sexies du projet de loi énumère les fonds qui sont exemptés de l'obligation de fixer une servitude CTV ou CTL.

Sont ainsi exemptés de la servitude CTV, les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares, les fonds qui sont déjà viabilisés, les fonds reclassés en zone d'aménagement différé (ZAD⁷) et enfin les fonds appartenant à des promoteurs publics.

Sont exemptés de la servitude CTL, les fonds reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement et les fonds appartenant aux promoteurs publics.

Dans ce contexte, Madame la Ministre tient à préciser que, lorsqu'un propriétaire vend son terrain, qui fait l'objet des deux servitudes précitées, à une personne ou à un promoteur privé, alors les créneaux temporaires afférents sont également transmis à la partie acquéreuse. Dans un tel cas, les délais continueront donc à courir.

Or, lorsque le terrain est cédé à un promoteur public⁸, les délais de viabilisation et de construction sont à ce moment abandonnés. L'oratrice explique que l'intention des auteurs des amendements gouvernementaux est d'offrir la possibilité au propriétaire de vendre son terrain à bâtir à court terme à un acteur du secteur public au cas où il s'avérerait qu'il ne peut entamer les travaux de viabilisation ou de construction endéans les délais fixés dans le PAG. Dans une telle situation, la vente du terrain à un promoteur public permet au propriétaire d'échapper aux sanctions prévues par les servitudes CTV et CTL, tandis qu'il s'agit, pour les pouvoirs publics, d'une possibilité supplémentaire pour acquérir des terrains constructibles afin d'y créer de nouveaux logements.

En conclusion, Madame la Ministre réitère que les deux nouvelles servitudes constituent des instruments qui, du fait qu'elles sont fixées dans le PAG, permettent d'augmenter l'offre de terrains constructibles, d'endiguer la spéculation foncière et d'accélérer la création de logements.

➤ *Procédure allégée de modification ponctuelle du PAG*

⁷ Les zones d'aménagement différé (ZAD) constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme.

⁸ Tel que l'État, une commune, un syndicat de communes, un établissement public, le Fonds du logement, la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) ou une autre société de développement à participation étatique ou communale.

Pour permettre aux communes d'ajuster les servitudes aux réalités du terrain, le projet de loi amendé introduit, sur base du nouvel article 8, une procédure simplifiée de modification ponctuelle des PAG, à l'instar de la loi « Omnibus⁹ » qui permet de modifier le PAP.

L'oratrice renvoie à cet égard à la page 13 de la présentation *Powerpoint* annexée au présent procès-verbal et sur laquelle est reprise le déroulement de la nouvelle procédure allégée, telle que prévue par l'article 18bis du projet de loi amendé. Elle souligne que la principale différence par rapport à la procédure classique réside dans le fait que l'avis de la commission d'aménagement sur le projet de plan d'aménagement général ne sera dorénavant plus nécessaire pour avancer dans la procédure. Ainsi, avec la nouvelle procédure allégée, la durée d'une modification ponctuelle du PAG devrait théoriquement être abaissée de douze à sept mois.

➤ Remembrement ministériel

Selon l'oratrice, la pratique a montré que les terrains couverts par un PAP présentent souvent une configuration parcellaire complexe et appartiennent à un nombre important de propriétaires ce qui peut être source de blocages lors de la réalisation de nouveaux quartiers d'habitation. La grande majorité des PAP NQ nécessite donc une réorganisation du parcellaire lors de son exécution. Au cas où cette réorganisation s'effectue par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés, on parle de « remembrement urbain ».

Pour les cas où une partie des propriétaires marque son désaccord par rapport à l'exécution d'un PAP NQ, le projet de loi amendé instaure un nouvel instrument de remembrement « forcé », à savoir le remembrement ministériel. Celui-ci prévoit que la reconfiguration du parcellaire pourra être effectuée par le Ministère de l'Intérieur sur demande soit du collège des bourgmestre et échevins, soit d'un ou de plusieurs propriétaires.

Les fonds des propriétaires récalcitrants qui sont nécessaires à la bonne et prompte exécution du PAP NQ pourront désormais être échangés avec des fonds d'une superficie identique sis à l'intérieur du même PAP NQ et pouvant être développés lors d'une phase ultérieure.

À cet égard, l'oratrice fait savoir que les délais issus des CTV et CTL sont suspendus lors de la procédure relative au remembrement ministériel. Or, une fois que l'acte de remembrement a été finalisé, les règles relatives aux deux servitudes créées par le « Baulandvertrag » s'appliquent pour les parcelles attribuées au propriétaire. Ceci signifie qu'en cas d'écoulement du délai de viabilisation ou de construction sans que ces travaux aient été entamés par le propriétaire, le fonds concerné est reclassé en zone non-constructible.

Madame la Ministre finit sa présentation en indiquant qu'elle est persuadée que les instruments du « Baulandvertrag », du remembrement ministériel et du « Pacte Logement

⁹ Loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification :

- de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
 - de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire;
 - de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes;
 - de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
 - de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
 - de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
 - de l'article 44bis du Code civil;
 - de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
 - de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
 - de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national;
 - de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- et abrogeant :
- l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets;
 - l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

2.0 » constituent des mesures efficaces qui permettent de soutenir les communes dans leur mission d'augmenter l'offre de terrains disponibles et d'accélérer la création de logements.

Échange de vues

Monsieur le Président remercie Madame la Ministre pour la présentation du projet de loi ainsi que des amendements gouvernementaux. Étant d'avis qu'il importe de favoriser le dialogue entre les propriétaires et les communes, il se félicite que le projet de loi amendé prévoit la possibilité de faire participer les propriétaires fonciers activement au développement urbain.

- ❖ Monsieur Aly Kaes (CSV) rend attentif au fait que certaines localités, notamment en région rurale, se voient confrontées à une situation dans laquelle la construction de logements est autorisée sur des parcelles situées le long de routes, tandis que des terrains relativement vastes, situés à l'intérieur de structures urbaines existantes, ne peuvent pas entrer dans le périmètre de construction, étant donné qu'ils se trouvent souvent en zone verte. Lorsqu'il s'agit d'augmenter la disponibilité de terrains constructibles, l'orateur est d'avis qu'il importe de favoriser le développement à l'intérieur des localités avant le développement aux alentours de celles-ci pour bénéficier des infrastructures existantes avant de devoir prévoir de nouvelles infrastructures.

Au vu de ce qui précède, il demande si les auteurs des amendements gouvernementaux ont éventuellement prévu d'introduire des mesures qui permettent de limiter cet étalement urbain et qui favorisent un développement urbain à l'intérieur des localités qui suit un concept général d'aménagement prédéterminé.

Madame la Ministre abonde dans le sens de Monsieur Aly Kaes en faisant savoir qu'un tel développement tentaculaire¹⁰ n'est aujourd'hui plus promu par le Ministère de l'Intérieur, qui mise plutôt sur un développement urbain concentrique¹¹.

Bien qu'il fasse du sens de faire entrer un terrain à l'intérieur d'une localité dans le périmètre de construction, l'oratrice tient à préciser qu'il faudrait néanmoins s'assurer pour chaque cas que les lois en vigueur en termes de protection de l'environnement et d'aménagement communal soient respectées.

Elle souligne que les dispositions prévues dans la version amendée du « Baulandvertrag » devraient encourager les communes à chercher proactivement le contact avec les propriétaires fonciers pour inciter ceux-ci à participer activement au développement urbain.

À part cela, le remembrement ministériel constitue un nouvel instrument pour les communes pour éviter qu'un seul propriétaire puisse intégralement bloquer le développement urbain et ainsi la bonne exécution d'un PAP.

- ❖ Afin d'atteindre les objectifs du projet de loi, Monsieur Max Hahn (DP) est d'avis qu'il importe avant tout d'éviter que les propriétaires fonciers ne construisent pas sur leurs terrains qui ont été classés comme constructibles. Dans ce contexte, il approuve que le contrat d'aménagement administratif, tel qu'il a été prévu dans le texte initial de la loi en projet est désormais remplacé par les servitudes CTV et CTL.

¹⁰ Forme d'extension urbaine, le plus souvent le long d'une voie de communication à l'origine d'un nouveau prolongement de la localité en direction d'un espace non construit, contraire aux exigences d'un urbanisme concentrique et cohérent.

¹¹ Forme de développement centrée sur le noyau d'une localité et favorisant surtout la mobilisation des terrains d'ores et déjà désignés comme constructibles à l'intérieur des structures urbaines existantes.

À cet égard, l'orateur demande si Madame la Ministre pourrait répéter les délais dans lesquels les travaux de viabilisation et de construction de logements doivent être entamés dans le cadre des deux servitudes précitées.

Madame la Ministre réitère que l'absence de loi-cadre pour la mise en place du contrat administratif d'aménagement aurait certainement engendré des difficultés pour les communes dans la mise en œuvre des dispositions prévues par le projet de loi.

Étant donné que les amendements gouvernementaux présentés permettent de remédier à des lacunes juridiques, introduisent des nouvelles mesures qui visent à renforcer davantage l'incitation pour les propriétaires fonciers à construire des logements ainsi qu'une procédure simplifiée de modification ponctuelle des PAG, l'oratrice est d'avis qu'il a été important de retravailler le projet de loi par rapport à sa version initiale.

Quant aux délais des servitudes, elle précise que le délai de viabilisation (servitude CTV) ne peut pas dépasser douze ans, tout en signalant que le projet de loi autorise la commune et le propriétaire à fixer un délai de viabilisation plus court. Lorsque le propriétaire n'a pas entamé les travaux de viabilisation endéans le délai fixé dans le PAG, la sanction qui s'applique prévoit que le reclassement du terrain concerné pour une période de six années en zone non constructible.

Le délai pour la construction de logements (servitude CTL) pour les fonds déjà viabilisés ne peut dépasser quatre ans.

- ❖ Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur la possibilité de proroger les délais de construction fixés dans le PAG au cas où un bien immobilier fait l'objet d'études fastidieuses. Ceci pourrait être le cas lorsqu'il s'agit d'évaluer si un bien immobilier devrait être classé patrimoine culturel par l'Institut national pour le patrimoine architectural¹² ou lorsque le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable estime nécessaire d'analyser les effets d'un projet de construction sur l'environnement.

L'orateur s'interroge également sur l'article 37, paragraphe 3, de la loi en projet qu'il cite de la façon suivante : « Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, [...] ». Dans ce contexte, il demande si un bourgmestre est autorisé à donner une autorisation de démolition dans le cadre d'un PAP approuvé avant qu'une convention ne soit conclue avec un promoteur pour la construction de logements.

En ce qui concerne les amendements gouvernementaux, l'orateur approuve les modifications apportées par rapport au texte initial du « Baulandvertrag », tout en recommandant à Madame la Ministre de l'Intérieur d'inciter les communes à fixer des modalités précises avec les propriétaires fonciers. Il est d'avis que si une commune se mettait d'accord avec un propriétaire que celui-ci devrait régler une amende à la commune à défaut d'avoir réalisé, par exemple, deux tiers des logements planifiés endéans trois ans, alors ceci encouragerait davantage le propriétaire à entamer les travaux de construction à temps.

Madame la Ministre confirme que le projet de loi amendé prévoit la possibilité de proroger les délais fixés dans le PAG sous condition que certains critères objectifs soient remplis. Au cas où des études, telles que citées par M. Roth, empêcheraient que le propriétaire

¹² L'Institut national pour le patrimoine architectural (INPA) (anc. Service des sites et monuments nationaux), institut culturel de l'État, a pour mission principale l'étude, la conservation, la protection et la mise en valeur du patrimoine architectural national, à savoir le patrimoine rural et urbain, le patrimoine féodal et fortifié, le patrimoine religieux, le patrimoine paysager ainsi que le patrimoine industriel.

puisse respecter le délai de viabilisation ou de construction, le propriétaire concerné ne serait pas sanctionné.

Un représentant ministériel informe que les délais peuvent être prorogés pour une durée maximale supplémentaire de douze ans, tout en ajoutant que ceci ne sera que possible pour des terrains qui présentent des contraintes très importantes, voire des cas très particuliers.

Afin de permettre aux communes de garder une vue sur l'écoulement des différents délais fixés dans le PAG, le Ministère de l'Intérieur prévoit de mettre en place un système d'alerte automatisé qui notifie les autorités communales lorsqu'un délai vient à échéance.

En ce qui concerne la question de M. Roth relative à la délivrance d'une autorisation de démolition, l'orateur admet que, lorsqu'on tient compte de l'article 37 précité dans son ensemble, il faudrait conclure qu'une autorisation de démolition nécessite une autorisation de construire. Pourtant, le passage cité par M. Roth laisse entendre qu'aucune autorisation ne devrait être délivrée jusqu'à ce que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires ont été achevés, à moins que la convention d'exécution, conclue entre la commune et l'initiateur du projet en stipule autrement. Afin d'éviter des problèmes d'ordre juridique à cet égard, l'orateur recommande aux communes de préciser dans la convention d'exécution que des travaux de démolition devront être réalisés avant de pouvoir entamer les travaux nécessaires à la viabilité de la construction projetée.

Étant d'avis qu'une démolition est déjà implicitement approuvée par la commune et le Ministère de l'Intérieur à travers le PAP, Monsieur Gilles Roth juge que l'effet utile du passage précité réside dans la volonté du législateur qu'aucune autorisation de construire ne soit donnée tant que les travaux de viabilisation n'ont pas été finalisés.

L'orateur souligne qu'il conviendrait néanmoins de préciser ledit passage, étant donné qu'il constitue une source d'insécurité juridique, d'un côté, pour le bourgmestre qui risque de se faire poursuivre en justice et, de l'autre côté, pour le promoteur qui ne peut réaliser la construction projetée sans autorisation de démolition.

Un représentant ministériel se rallie aux remarques de M. Gilles Roth en jugeant que l'intention du législateur a certainement été d'interdire toute construction avant que les travaux nécessaires à la viabilité de celle-ci ne soient achevés.

- ❖ Monsieur Emile Eicher (CSV) s'interroge quant à l'évaluation d'un terrain dans le cadre de l'application du remembrement ministériel. Il fait remarquer que, dans le cadre d'un remembrement rural, une commission désignée, qui comprend également les propriétaires, procède à une évaluation d'un terrain en tenant compte d'un certain nombre de critères, tels que sa productivité, son emplacement et la qualité de sa terre.

Un représentant ministériel explique que le système d'évaluation du remembrement ministériel fonctionne selon un système par points. Il est relativement similaire à celui du remembrement rural, mais les critères pris en compte sont différents.

Dans le contexte du remembrement ministériel, il s'agit d'évaluer le potentiel constructible pour chaque terrain (par exemple la surface construite brute, le nombre de logements, etc.) sur base du PAG. À cet égard, l'orateur donne à considérer qu'il est possible qu'un terrain couvre plusieurs zones, ce qui entraîne que le potentiel constructible peut varier en fonction de la parcelle. Ladite évaluation tient également compte de l'emplacement du terrain (est-ce que le terrain se situe en pente, en zone inondable, etc. ? Est-il éventuellement exposé à des nuisances ?) dont les caractéristiques sont évaluées par des bureaux d'études spécialisés.

Signalant qu'il ne serait pas toujours possible de faire en sorte que le terrain attribué au propriétaire se situe à côté ou proche de son terrain initial, l'orateur souligne l'importance du système d'évaluation dans le contexte du remembrement ministériel.

Monsieur Emile Eicher demande s'il est prévu, comme pour le remembrement rural, que ladite évaluation soit discutée au sein d'une commission à laquelle participent aussi les propriétaires de terrains qui font l'objet d'un remembrement ministériel.

Un représentant ministériel explique que la procédure du remembrement ministériel ne prévoit pas l'implication d'une commission, étant donné que la répartition principale des sols a déjà été déterminée à travers le PAP. De ce fait, il est indispensable qu'un PAP approuvé existe afin de pouvoir procéder à un remembrement ministériel.

Comparé au remembrement ministériel, la procédure du remembrement rural est beaucoup plus complexe, étant donné qu'il n'existe pas de plan qui détermine au préalable le mode et le degré de l'utilisation future des sols. Ceci explique pourquoi les différentes parties de la commission négocient afin de se mettre d'accord sur une répartition des terrains en fonction notamment de leur productivité.

En principe, ladite procédure du remembrement ministériel ne prévoit que l'intervention d'un bureau d'études dans le cadre de l'élaboration d'un projet de remembrement qui a pour but de régler la redistribution de terrains en fixant des critères d'échange clairs (délimitations des terrains et montant de la soulte éventuelle à payer).

3. Divers

Renvoyant aux discussions qui avaient lieu au sein de la présente commission parlementaire dans le cadre du projet de loi n°7568¹³, qui a instauré le cadre juridique permettant aux conseillers communaux de participer par visioconférence aux séances publiques du conseil communal, Madame la Ministre souhaite informer la commission de la volonté du Gouvernement d'étendre cette possibilité de manière exceptionnelle et temporaire également aux réunions du collège des bourgmestre et échevins. En effet, il a été constaté que nombre d'élus locaux se voient empêchés d'exercer leur mandat, car ils se trouvent en quarantaine suite à un test positif au virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Dans ce contexte, elle annonce que le Ministère de l'Intérieur déposerait prochainement un nouveau projet de loi qui vise à apporter les modifications nécessaires au dispositif actuel.

Monsieur Gilles Roth s'interroge sur l'utilité réelle de ce nouveau projet de loi, en faisant remarquer que des situations dans lesquelles un échevin ne peut pas participer à une séance du collège échevinal peuvent se poser aussi en dehors de la pandémie de COVID-19 (par exemple en cas d'hospitalisation) et que la loi communale¹⁴ prévoit à cet égard que l'échevin empêché peut se faire remplacer par un conseiller communal.

À part cela, l'orateur doute que le principe du huis clos pour les séances du collège des bourgmestre et échevins peut encore être garanti lorsque ses réunions se tiennent par visioconférence.

¹³ Projet de loi portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

¹⁴ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Indiquant qu'elle peut comprendre les doutes de M. Roth à ce sujet, Madame la Ministre donne néanmoins à considérer que le recours à la visioconférence constitue également une solution pragmatique pour prévenir la propagation dudit virus. À cela s'ajoute que la future disposition sera limitée dans le temps, à savoir jusqu'à la fin de l'état de crise.

Monsieur le Président rappelle que les membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes s'étaient prononcés, lors d'une première discussion dans le contexte du projet de loi n°7568, en faveur de l'introduction de la possibilité de recourir à la visioconférence aussi bien pour les réunions du conseil communal que pour celles du collège des bourgmestre et échevins. Or, lors d'une discussion ultérieure, ladite commission avait décidé d'amender le texte du projet de loi de sorte que le moyen supplémentaire de la visioconférence soit limité aux séances publiques du conseil communal et que le principe du huis clos soit maintenu pour celles du collège échevinal. Étant donné qu'on se trouverait entretemps dans une situation beaucoup plus aigüe en termes du nombre d'isolements et des mises en quarantaine qu'il y a quelques mois et au vu du nombre croissant d'élus locaux qui ont été testés positifs au virus SARS-CoV-2 (COVID-19), il conviendrait, selon l'orateur, d'apporter des modifications au dispositif actuel.

Finalement, l'orateur propose de continuer les discussions à ce sujet après la réception de l'avis du Conseil d'État par rapport au nouveau projet de loi.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Égalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Annexe : Présentation du Ministère de l'Intérieur intitulée « Baulandvertrag : D'Gesetz fir d'Schafe vu neiem Wunnraum – Présentation des amendements gouvernementaux ».



Baulandvertrag: D'Gesetz fir d'Schafe vu neiem Wunnraum

Présentation des amendements gouvernementaux





Le « Baulandvertrag »

Sa finalité est double :

- Augmenter l'offre de terrains disponibles en vue de la création accélérée de logements ;
- Endiguer dans la mesure du possible la spéculation foncière et l'évolution malsaine des prix de logement.





Accord de coalition 2018-2023

« Le projet de loi concernant les contrats d'aménagement (« Baulandverträge ») sera amendé et complété par [...] des dispositions renforçant les moyens contraignants de construction effective sur les terrains faisant l'objet de contrats d'aménagement. »





Changement de l'instrument

Les amendements remédient à des lacunes juridiques du projet de loi initial:

- Absence de loi-cadre pour la mise en place d'un contrat administratif ;
- Répartition de compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire.



Passage à une planification positive

- La seule désignation d'une zone peut être considérée comme planification négative, étant donné que cet acte administratif ne fait que restreindre le droit de propriété ;
- Cet acte pourrait même être considéré comme passif, étant donné qu'il appartiendra audit propriétaire d'exercer ou non son droit de construire (ce qui accroît le phénomène de spéculation).
 - Passage à une planification positive, voir participative entre la commune et le propriétaire, qui aura lieu dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG ;
 - Limitation des classements de terrains en zone constructible aux terrains susceptibles d'être viabilisés à court et moyen termes ;
 - Réduction de la spéculation avec les fonds nouvellement classés en zones destinées à l'habitation.



Servitude CTV « créneau temporaire de viabilisation »

- Obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ ;
- Facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ.
 - Fixation d'un délai pour entamer de manière significative les travaux de viabilisation.

Sanctions en cas de non-entamement des travaux :

- En présence de CTV obligatoire, les fonds retrouvent le classement applicable avant l'instauration de la servitude.
- En présence de CTV facultatif, les fonds sont reclassés en zone agricole (zone verte).



Servitude CTL « créneau temporaire de construction de logements »

- Obligatoire en cas de reclassement de terrains non dédiés au logement en zone d'habitation ou zone mixte soumise à PAP NQ ou à PAP QE ;
- Facultatif pour tous les autres terrains sis en zone d'habitation ou zone mixte.
 - Fixation d'un délai pour entamer de manière significative les travaux de construction des logements.

Sanctions en cas de non-entamation des travaux :

- Les terrains à bâtir peuvent uniquement accueillir des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement.



étude préparatoire



1. Concept de développement



2. Enquête auprès des propriétaires

Annexe 1 : Tableau récapitulatif

Détermination de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol¹⁾

Degré d'utilisation du sol dans le PAG pour la zone publique

zone	surface de la zone ²⁾	nombre de logements ³⁾	surface agricole totale ⁴⁾	surface d'agriculture en fait ⁵⁾	surface de la zone ⁶⁾
zone 1	1000	100	1000	1000	1000
zone 2	2000	200	2000	2000	2000
zone 3	3000	300	3000	3000	3000
zone 4	4000	400	4000	4000	4000
zone 5	5000	500	5000	5000	5000
zone 6	6000	600	6000	6000	6000
zone 7	7000	700	7000	7000	7000
zone 8	8000	800	8000	8000	8000
zone 9	9000	900	9000	9000	9000
zone 10	10000	1000	10000	10000	10000

1) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

2) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

3) Nombre de logements autorisés par la zone

4) Surface agricole totale de la zone

5) Surface agricole effectivement utilisée de la zone

6) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

7) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

8) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

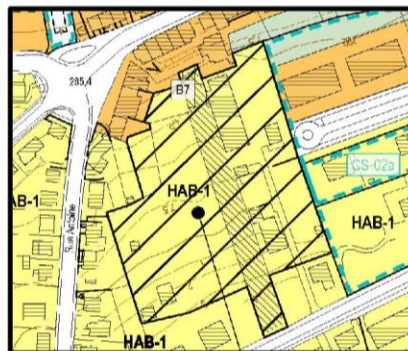
9) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

10) Surface de la zone couverte par un même degré d'utilisation du sol

entrée en vigueur du PAG



1. Classement en zone d'habitation



2. Fixation des délais

CTL
01/01/2029

CTV AGR
01/01/2026

délai pour la viabilisation



délai pour la construction de logements



Sanctions

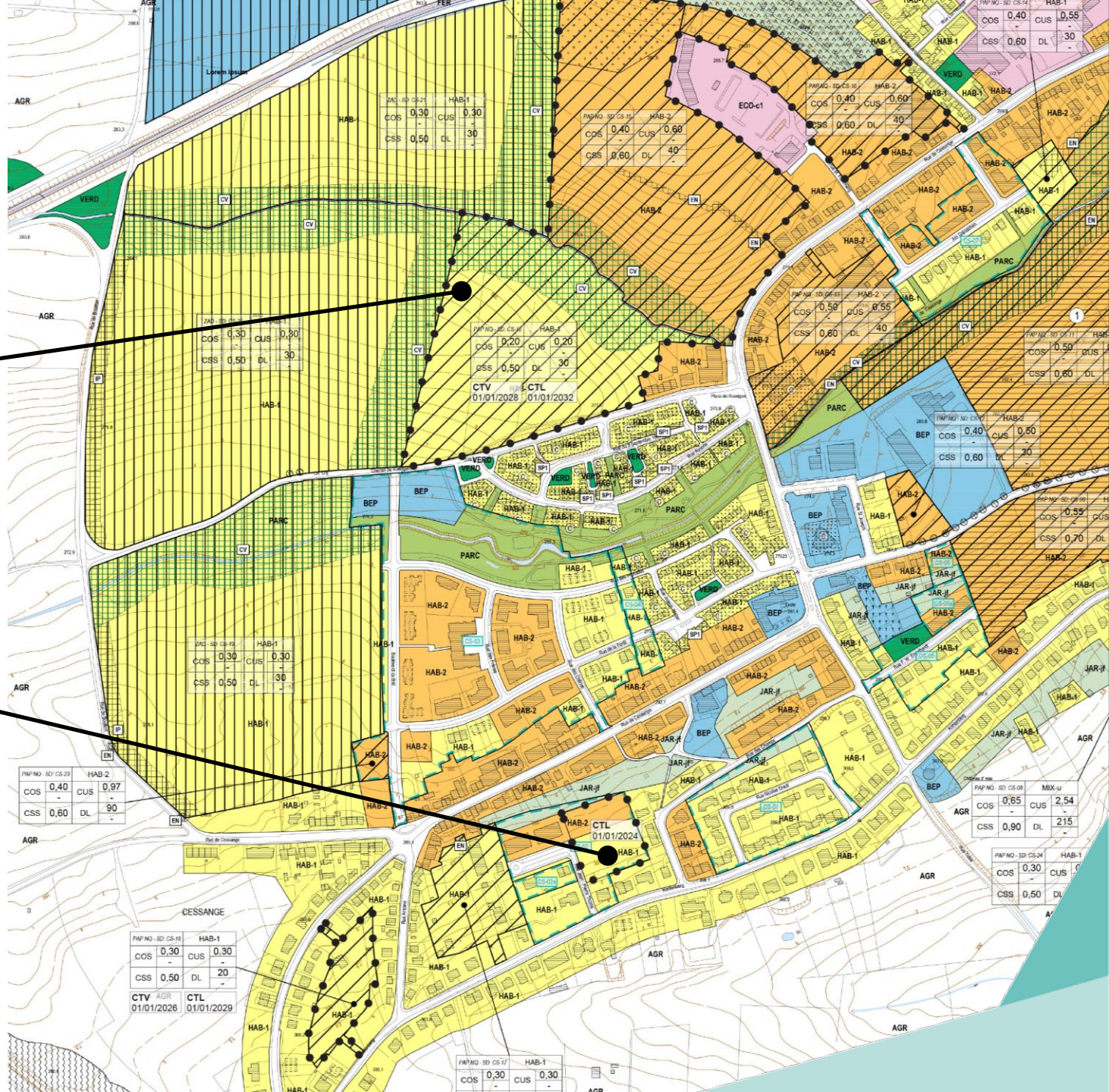
→ restriction au niveau du mode d'utilisation
- logements d'intérêt général

Sanctions

CTV obligatoire → terrain est reclassé en zone initiale
CTV facultative → terrain est reclassé en zone agricole

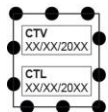
PAP NO - SD CS-16		HAB-1	
COS	0,20	CUS	0,20
CSS	0,50	DL	30
CTV	HAB-1		CTL
	01/01/2028		01/01/2032

JAR-jf		HAB-2		CTL	
				01/01/2024	
S-02		HAB-1			
S-02a					



Zone de servitude "créneau temporaire de viabilisation" (art. 29bis)

Zone de servitude "créneau temporaire de construction de logements" (art. 29ter)



Fonds exemptés de l'obligation de fixer une servitude CTV ou CTL

Fonds exemptés d'une servitude CTV

- Fonds dont moins de 10 ares sont classés en zone HAB ou MIX ;
- Fonds déjà viabilisés ;
- Zone d'aménagement différée [ZAD] ;
- Fonds appartenant aux promoteurs publics (*Etat / communes / syndicats de communes / établissements publics / FdL / SNHBM / société de développement à participation étatique ou communale*).

Fonds exemptés d'une servitude CTL

- Zone d'aménagement différée [ZAD] ;
- Fonds appartenant aux promoteurs publics.





Autres instruments du projet de loi dit « Baulandvertrag »

- Procédure de modification ponctuelle du PAG
- Remembrement ministériel



Procédure allégée de modification ponctuelle des PAG

Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui :

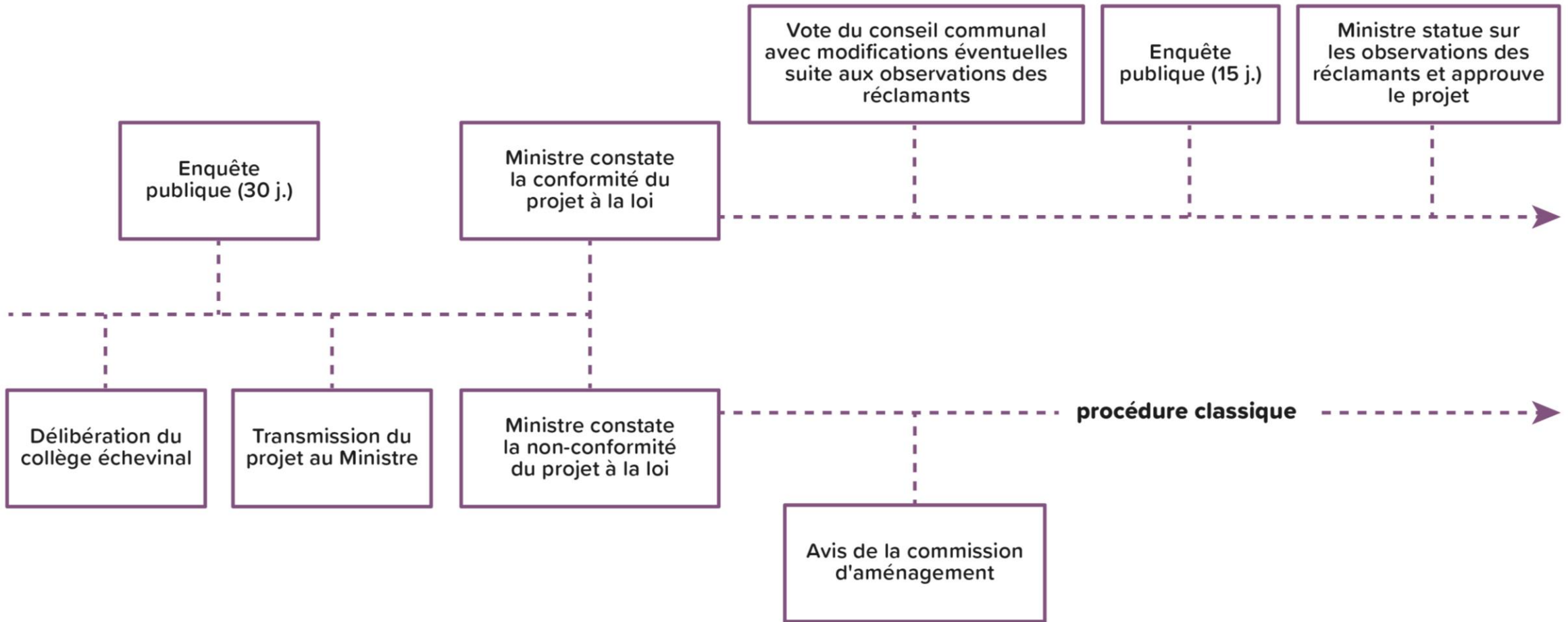
- ont pour objet l'adaptation du PAG sur un ou plusieurs fonds précis ;
- sans mettre en cause la logique intrinsèque et la cohérence du plan ainsi que la systématique des options opérées.

Ne sont pas considérées comme ponctuelles, les modifications qui :

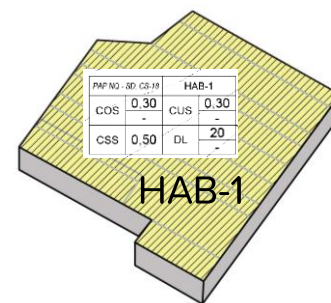
- ont pour objet de modifier la délimitation de la zone verte ;
- ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol ;
- sont susceptibles de contrevenir au objectifs de l'article 2 ACDU et de l'article 1 ATER ainsi qu'aux POS & PDS.



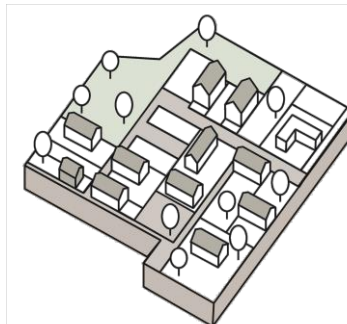
Procédure allégée de modification ponctuelle des PAG



Remembrement urbain

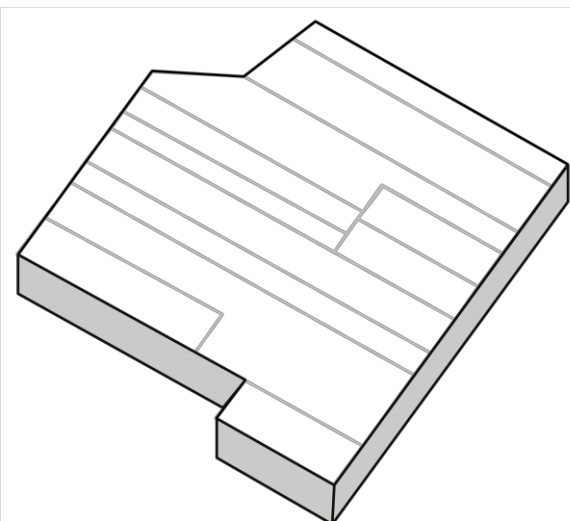


PAG

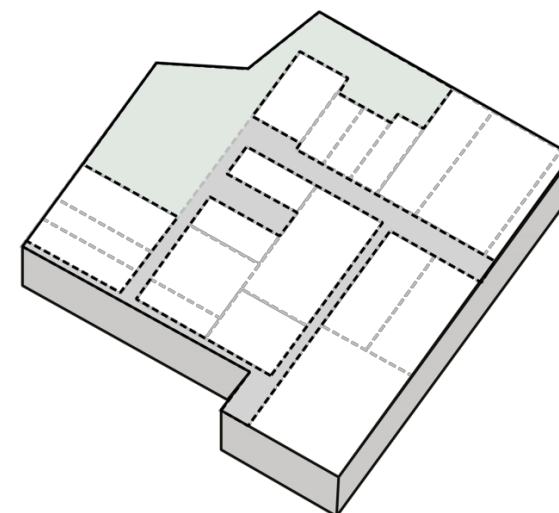


PAP NQ

La grande majorité des PAP NQ nécessite une réorganisation du parcellaire lors de son exécution.



Plan Cadastral initial



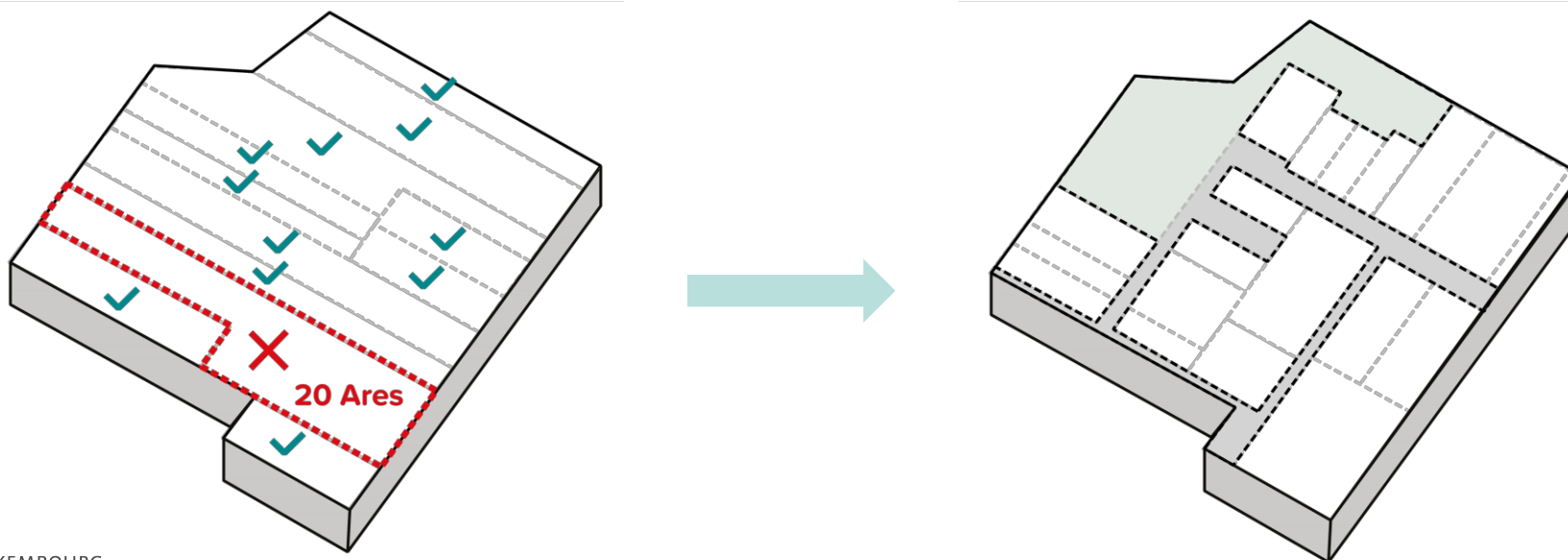
Plan Cadastral après remembrement



Remembrement ministériel

Instauration d'un nouvel instrument de remembrement « forcé »

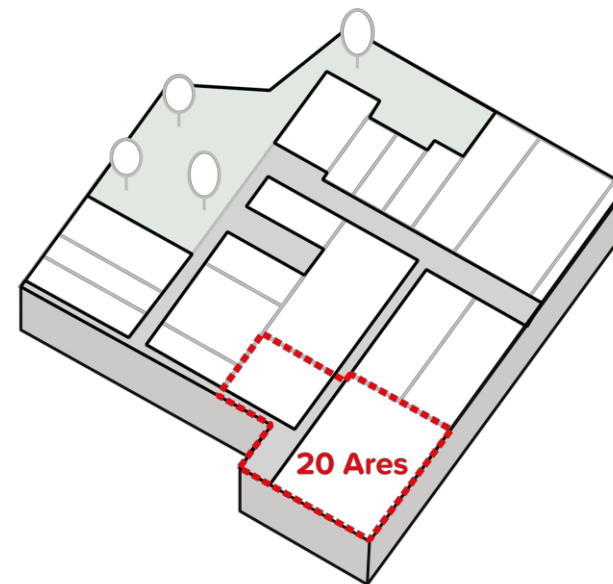
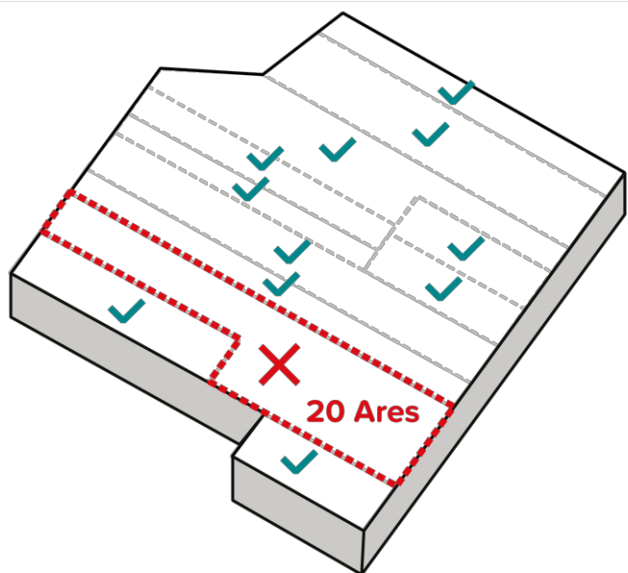
- Pour les cas où une partie des propriétaires marque son désaccord par rapport à l'exécution d'un PAP NQ.



Remembrement ministériel

Elaboration du projet de remembrement par le ministre de l'Intérieur

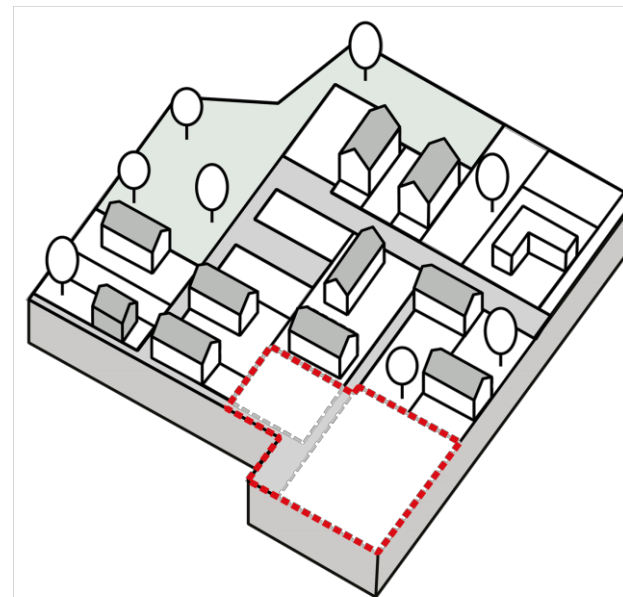
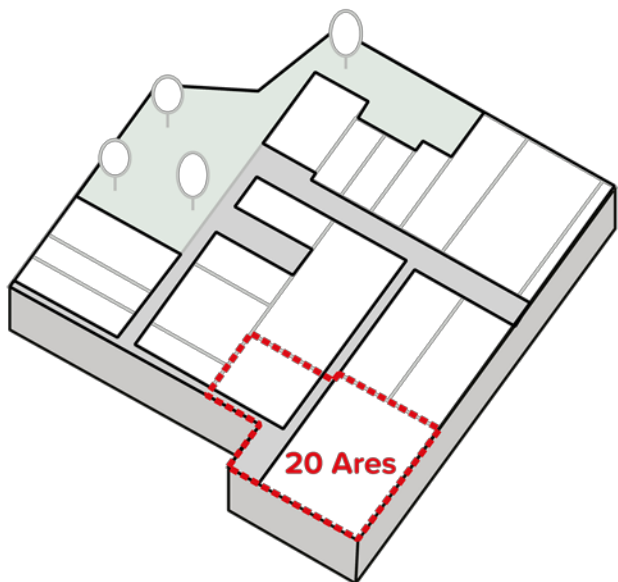
- La procédure est entamée à la demande du collège des bourgmestre et échevins ou d'un ou des propriétaires.



Remembrement ministériel

Exécution d'une première phase de réalisation du PAP NQ

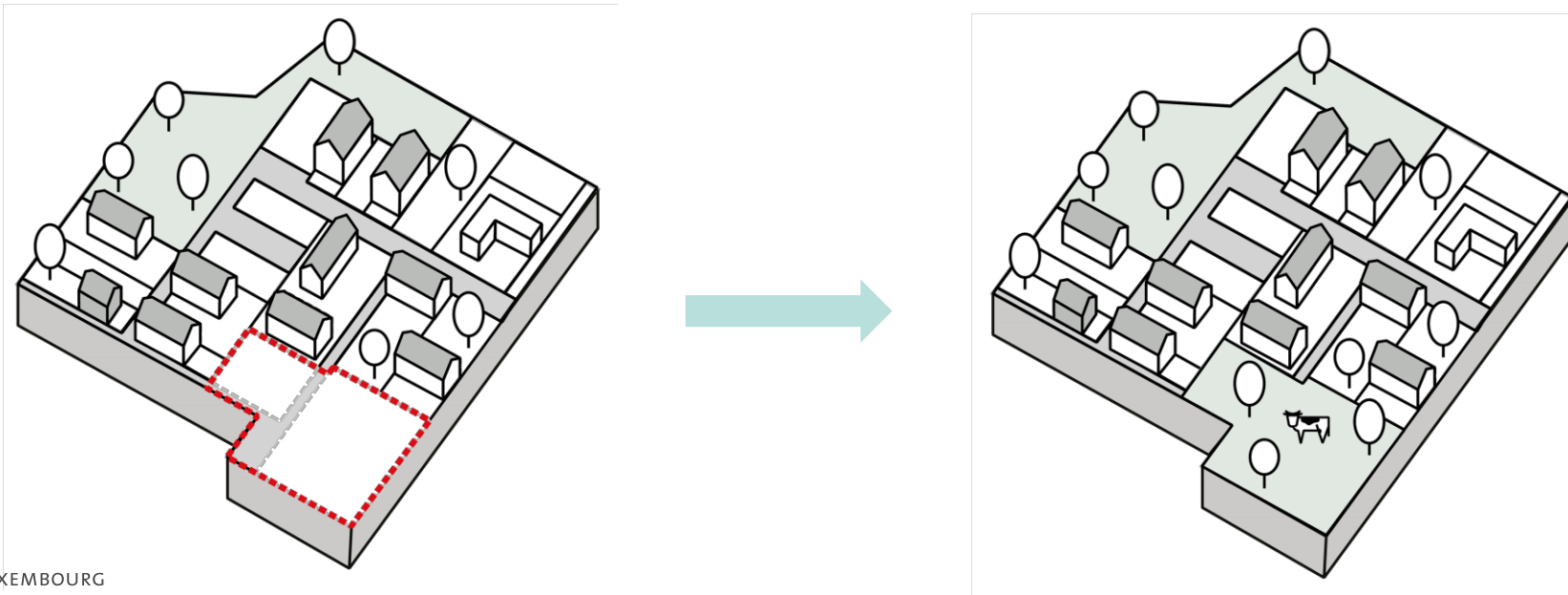
- Les fonds non disponibles mais vitaux pour le développement sont échangés avec des fonds sis à l'intérieur du PAP NQ et pouvant être développés lors d'une phase ultérieure.



Remembrement ministériel

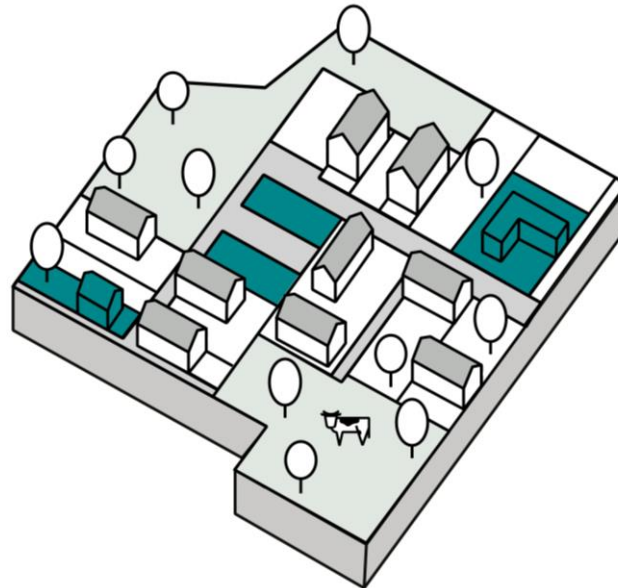
Interaction avec le « Baulandvertrag »

- Les délais issus des CTV et CTL sont suspendus lors de la procédure relative au remembrement ministériel.
- En cas de non-entamation des travaux, une fois les délais dépassés, les fonds concernés sont déclassés.



Interaction des nouvelles mesures proposées

- Le « Baulandvertrag » prévoit les délais de viabilisation et de construction de logements ;
- Le remembrement ministériel permet l'exécution du PAP NQ en cas de désaccord avec un propriétaire ;
- La réforme de l' Art.29 dans le cadre du Pacte Logement 2.0 permet aux communes et à l'Etat d'obtenir jusqu'à 30% de logements abordables.





Merci

de votre attention.

