

N° 7139¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(28.7.2023)

Par dépêche du 27 octobre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes lors de sa réunion du 21 juillet 2022.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte des amendements en question.

Le deuxième avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 décembre 2022.

L'avis de la Chambre des métiers et l'avis complémentaire de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État respectivement en date des 24 février 2023 et 17 mai 2023.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État relève que les amendements parlementaires sous examen font suite à son avis du 22 février 2022 à l'occasion duquel il avait formulé une série de considérations tenant notamment à la proportionnalité de certaines des dispositions qui avaient été introduites à travers les amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 visant à remplacer le « contrat d'aménagement » (Baulandvertrag), prévu par le projet de loi dans sa mouture initiale, par le nouveau concept de « servitudes visant à déterminer des créneaux temporaires de viabilisation de fonds et de construction de logements ».

Le Conseil d'État constate que les amendements sous rubrique n'entendent pas réformer le dispositif relatif au nouveau concept des servitudes, mais tendent à modifier ponctuellement certaines dispositions critiquées notamment en raison de leur imprécision.

Il voudrait, dans ce contexte, réitérer certaines des observations formulées dans son avis précité du 22 février 2022 qui gardent toute leur pertinence dans le cadre du projet de loi amendé sous avis.

Il rappelle, sur ce point, que les mesures introduites à travers les amendements précités du 5 novembre 2020 poursuivent un objectif clair qui est celui de l'augmentation de l'offre de logements. Ces mesures constituent encore, selon les auteurs du projet de loi, des mesures d'exécution praticables et opérationnelles.

Le Conseil d'État avait, dans le cadre de l'examen des amendements introduisant le nouveau concept des servitudes de viabilisation et de construction de logements, relevé que les sanctions attachées au défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux de viabilisation et de construction portaient

atteinte au principe de proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle¹ dans la mesure où elles n'étaient ni adéquates ni proportionnées à l'objectif annoncé.

Les modifications proposées à travers les amendements parlementaires ne sont pas de nature à énerver le constat précité, étant donné que les critiques formulées par le Conseil d'État demeurent valables au regard du dispositif amendé qui maintient, sous réserve de quelques changements ponctuels qui ne touchent pas à la substance du dispositif, des conséquences diamétralement opposées à l'objectif affiché.

Ainsi, pour ce qui concerne les servitudes qui doivent être obligatoirement désignées par les communes sur certains fonds, la conséquence du défaut d'avoir entamé, le jour de l'écoulement de la date butoir, les travaux prévus demeure celle du reclassement des fonds en zone non-constructible correspondant au classement antérieur à la refonte du plan d'aménagement général. La Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ci-après « Commission », affirme à ce sujet « [...] que les effets du plan d'aménagement général portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou zone mixte sont désormais limités dans le temps » et que « le droit de construire se voit ainsi uniquement maintenu si le propriétaire concerné s'est acquitté des charges découlant des prédites servitudes », « [...] le droit de construire peut être considéré comme une opportunité de pouvoir construire endéans une période temporellement limitée pour le propriétaire concerné et non plus comme un « acquis » assorti d'une sanction et ce conformément à l'idée initiale des auteurs du projet de loi ».

Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un classement qui est temporaire et conditionnel, et que le défaut d'entamer les travaux entraîne la caducité du classement favorable. La conséquence de cette inexécution demeure le reclassement en zone non-constructible et entraîne par ailleurs, en application de l'article 9octies, une immobilisation des fonds concernés pendant une durée de six ans. Le Conseil d'État, pour sa part, n'entrevoit pas le « changement de paradigme » annoncé par la Commission, le mécanisme proposé n'étant pas modifié dans sa substance.

Quant aux fonds pour lesquels la désignation des servitudes de viabilisation est facultative, les amendements sous avis prévoient que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, tel que prévu initialement, mais se verront couverts d'une zone d'aménagement différé, ci-après « ZAD »².

Il en est de même pour les servitudes de construction, la Commission ayant remplacé la disposition critiquée qui prévoyait une restriction du mode d'utilisation du sol sur les fonds concernés en y autorisant uniquement des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement, par une disposition qui prévoit la superposition d'une ZAD sur les fonds concernés.

Par conséquent, le Conseil d'État se doit de constater que le dispositif relatif aux conséquences découlant du défaut d'avoir entamé les travaux suscite les mêmes critiques quant à sa conformité au principe de proportionnalité, les modifications entreprises n'étant ainsi toujours pas de nature à établir l'adéquation des mesures prévues par rapport à l'objectif annoncé.

La Commission relève dans ce contexte qu'« [...] au vu de la pénurie sévère de logements que connaît actuellement le pays, la réalisation de logements peut être considérée comme étant d'intérêt général ce qui justifie par conséquent l'acuité de telles servitudes ». Elle donne ainsi à considérer « [...] que les effets vertueux induits par l'effet dissuasif sont en mesure de générer un nombre de logements sensiblement plus élevé que lorsque le développement des fonds est laissé au bon vouloir du propriétaire concerné et ceci malgré le fait que certains fonds se verront probablement reclassés ».

1 Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

2 Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune :

« Art. 28. Zones d'aménagement différé

Les zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales.

Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme.

La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général. »

Finalement, la Commission affirme que « [...] la révision du mécanisme de classement limité temporellement pour les fonds dédiés prioritairement à l'habitation est en adéquation avec le principe de proportionnalité, alors qu'il est susceptible de générer davantage de logements qu'il n'en empêche ».

Le Conseil d'État n'est pas convaincu par l'argumentaire de la Commission qui *in fine* consiste à soutenir que le dispositif proposé serait conforme au principe de proportionnalité du seul fait que les mesures prévues viseraient à combler l'absence de toute mesure contraignante en la matière. Il rappelle dans ce contexte que pour satisfaire au contrôle de proportionnalité, la mesure doit en premier lieu être adéquate, c'est-à-dire susceptible de permettre la réalisation du but recherché, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il note sur ce point que le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises souligne également que les solutions proposées à travers les amendements, dont notamment la superposition d'une ZAD pendant une durée de six ans, sont antinomiques étant donné que « le fait de substituer à une servitude *aedificandi* une servitude non *aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne [saurait] être objectivement justifié ». Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises souligne encore à cet égard que « [...] le blocage temporaire des fonds concernés [sera] levé dès que le recours à la réserve foncière s'impose » et que la levée de la ZAD s'effectuera en priorité pour les fonds initialement frappés d'une servitude au vu de leur situation (situation qui à titre de rappel a justifié la désignation d'une servitude), et que « [c]ette circonstance est de nature à relativiser l'effet dissuasif mis en avant par les auteurs de l'amendement dans la mesure où les propriétaires concernés sont de toute manière assurés de pouvoir urbaniser leur fond situé en position centrale des localités à moyen terme ». En revanche, cette situation de blocage aura un impact considérable sur le pouvoir d'action des communes en ce qui concerne la mobilisation des fonds concernés, risquant ainsi d'aggraver la situation de pénurie de logements.

Contrairement à ce qu'affirme la Commission, l'institution de servitudes telles que prévues par le dispositif sous revue ne saurait à elle seule garantir la « réalisation de logements », l'obligation d'entamer « de manière significative » des travaux ne garantissant pas l'achèvement proprement dit des logements. Le Conseil d'État rappelle par ailleurs à cette occasion le risque de se voir multiplier dans le paysage urbain des constructions inachevées.

Pour les raisons exposées ci-avant, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever l'opposition formelle formulée à l'égard des articles 9^{ter} et 9^{quater}, les dispositions en question n'étant ni adéquates ni proportionnées à l'objectif poursuivi. Il renvoie pour le surplus à l'examen des articles.

Le Conseil d'État voudrait également rappeler que le projet de loi sous revue se propose de supprimer certaines des mesures d'exécution des plans d'aménagement général qui avaient été introduites par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en l'occurrence les zones de développement et les zones à restructurer. Il note, par ailleurs, que leur suppression a fait l'objet d'une justification très lacunaire de la part des auteurs qui se sont limités à évoquer le manque d'attractivité desdites mesures. Outre ces suppressions, le projet de loi prévoit encore de réduire le champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ceci dans le cadre du remembrement, mais également dans le cadre de l'obligation de construire, qui est purement et simplement supprimée à travers les amendements sous revue. Le Conseil d'État donne à considérer que les auteurs du projet de loi devenu la loi précitée du 19 juillet 2004 avaient à l'époque relevé, au sujet de la création de disponibilités foncières, que ces dernières « facilitent la constitution de réserves foncières par les communes et leur donne en plus la possibilité de l'obligation de construire, l'expropriation pour cause d'utilité publique étant dans ce contexte l'ultime mesure pour arriver à l'exécution d'un projet d'aménagement »³.

Le Conseil d'État persiste à penser que plutôt que de procéder à la suppression des mécanismes déjà mis en place à travers la loi précitée du 19 juillet 2004 – dont notamment ceux des zones à développer, des zones à restructurer et de l'obligation de construire, avec les mesures d'expropriation prévues dans ce cadre – il aurait fallu procéder à une analyse approfondie de ces mesures en les adaptant, le cas échéant, aux besoins et exigences actuels, ceci toujours dans une perspective de garantie de leur praticabilité et de simplification des procédures. Le Conseil d'État doute que les mesures proposées visant à « entamer de manière significative » la viabilisation de terrains ou la construction de « travaux de gros-œuvre » puissent atteindre le but recherché. Aux yeux du Conseil d'État, il s'agit, en effet, de

3 Doc. parl. n° 4486³.

mesures inadaptées et non proportionnées à l'objectif de la construction de logements habitables en l'absence, par exemple, de l'instauration d'une servitude imposant la construction de logements achevés dans un délai fixe et à défaut pour ces mesures d'être accompagnées de procédures suffisamment contraignantes telle que la mise en œuvre, *in fine*, de l'expropriation en l'absence d'exécution de la servitude⁴.

Le Conseil d'État fait encore remarquer qu'il a été informé que le projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général ; 2. du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, dont il a été saisi par dépêche du 29 juillet 2021, devra être amendé compte tenu des amendements apportés au projet de loi sous rubrique. Dans l'attente desdits amendements, le Conseil d'État a mis en suspens l'analyse du projet de règlement grand-ducal en question.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

À travers l'amendement 1, la Commission supprime l'article 1^{er} du projet de loi qui visait à introduire, à l'endroit de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui énumère les composantes de l'étude préparatoire, une nouvelle composante dénommée « concept de mise en œuvre » qui devait ainsi constituer le quatrième pilier supplémentaire de ladite étude préparatoire.

Le concept de mise en œuvre envisagé comportait l'obligation pour les communes d'effectuer une enquête auprès des propriétaires des fonds visés en vue de convenir d'un phasage réaliste du plan d'aménagement général. Dans le cadre de ses considérations générales et de l'examen de l'article 9*bis* dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État avait critiqué la procédure en question en ce qu'elle tendait à faire dépendre les délais des servitudes de critères subjectifs ayant trait à la « volonté des intentions de viabilisation respectivement de construction » exprimés lors de l'enquête auprès des propriétaires. Il avait ainsi attiré l'attention des auteurs sur le risque d'une violation du principe d'égalité devant la loi en cas d'application arbitraire de telles servitudes, mais également sur l'insécurité juridique qui découlait de l'absence de critères clairs et précis pour la définition des délais des servitudes et l'imposition des servitudes facultatives.

Au commentaire de l'amendement, la Commission affirme partager l'analyse effectuée par le Conseil d'État dans son avis du 22 février 2022 et supprime l'article en question.

Le Conseil d'État marque son accord avec la suppression de l'article 1^{er} qui clarifie le fait que l'étude préparatoire ne saurait se baser sur des critères subjectifs ayant trait à la volonté des propriétaires.

Amendement 2

Moyennant l'amendement 2, la Commission affirme vouloir suivre la proposition du Conseil d'État et propose par conséquent d'aligner la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général sur celle prévue à l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relative à la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier. Le Conseil d'État constate toutefois que la disposition proposée à travers l'amendement sous rubrique ne correspond pas exactement à la définition prévue à l'article 26 précitée en ce qu'elle vise « les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis » alors que l'article 26 renvoie aux « modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis ». Le Conseil d'État, à l'instar du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, estime

4 Voir à ce sujet le rapport français d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires économiques sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, qui recommande *in fine*, dans le cadre de la création de « zones de mobilisation foncière », le recours à l'expropriation à défaut de l'exécution de projets de construction dans un certain délai et qui relève notamment que « [d]ans le cas où le propriétaire d'un terrain constructible est réticent à l'idée de vendre, l'arme la plus efficace pour une collectivité territoriale demeure l'expropriation pour cause d'utilité publique prononcée par l'État. Le plus souvent, la déclaration d'utilité publique qui précède l'expropriation, suffit à engager une négociation avec le propriétaire afin d'aboutir à une cession à l'amiable. »

<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3503.pdf>

qu'il y a lieu de reprendre le libellé exact de l'article 26 précité en visant les « points précis », la référence aux adaptations « sur un ou plusieurs fonds précis » étant en contradiction avec la nature essentiellement « ponctuelle » d'une telle modification. Il demande ainsi, sous peine d'opposition formelle, de remplacer les termes précités, qui sont source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne les exclusions prévues à l'endroit de l'alinéa 4, la Commission estime que celles-ci s'avèrent nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles. Le Conseil d'État estime, pour sa part, et sous réserve des modifications qu'il conviendra d'effectuer au niveau de la définition, que ces dispositions ont pour effet d'opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de « moindre envergure » ou « ponctuelles ». Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a également relevé le caractère inapproprié des exclusions visées.

Amendement 3

L'amendement 3 vise à modifier les articles 9*bis* à 9*nonies* prévus à l'article 2 du projet de loi (ancien article 3 du projet de loi) qui ont pour objet d'introduire, dans la loi précitée du 19 juillet 2004, des servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements.

Article 9bis

En ce qui concerne l'article 9*bis*, la Commission a notamment remplacé les termes « peut désigner » par ceux de « désigne, conformément aux articles 9*ter* et 9*quater* », ceci afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État quant à la contradiction de la disposition en question avec celles des articles 9*ter* et 9*quater* qui prévoient, selon le cas, la désignation soit obligatoire, soit facultative de servitudes. De même, la Commission a suivi le Conseil d'État dans sa suggestion de supprimer la référence au concept de mise en œuvre, ceci notamment au regard des modifications effectuées à travers l'amendement 1. Le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle émise à l'endroit de l'article 9*bis*, ceci sous réserve des observations formulées à l'endroit des considérations générales et des articles 9*ter* et 9*quater* au sujet du manque d'adéquation et de proportionnalité du dispositif de désignation des servitudes par rapport à l'objectif de création de logements.

Article 9ter

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9*ter* initial est reformulé. À travers la nouvelle formulation, la Commission entend donner suite à certaines observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022. Ainsi, à l'alinéa 1^{er}, le terme « initialement » qui portait à confusion est supprimé. À l'alinéa 2, le terme « ceci », qui était source d'insécurité juridique en ce qu'il ne précisait pas à quoi il se réfère, est remplacé par les termes « l'alinéa 1^{er} ». Le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à cet égard.

Toujours à l'alinéa 2, la Commission propose, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer les termes « interdiction temporaire de construction et d'aménagement » figurant au paragraphe 1^{er} par les termes « zone d'aménagement différé ». Cette modification n'appelle pas d'observation.

Outre les modifications précitées, la commission a apporté des modifications au paragraphe 1^{er} qui appellent plusieurs observations de la part du Conseil d'État.

Les modifications effectuées traduisent, selon la Commission, un changement de paradigme « [...] dans le sens où il n'est dorénavant plus question de sanctions à proprement parler pour les propriétaires de fonds, mais que c'est la logique intrinsèque du reclassement en fonds constructibles qui a été revue alors que dorénavant ce reclassement ne produit ses effets que pour une durée limitée dans le temps, contrairement à la situation actuelle où les fonds se voient classés en zone dédiée prioritairement à l'habitation et ce pour une durée, en principe, indéterminée ».

Tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État estime que le changement effectué n'affecte pas la substance du dispositif critiqué à l'endroit de l'article 9*ter*.

Le nouvel alinéa 3 du paragraphe 1^{er} précise que « les effets du plan d'aménagement général continueront à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle qu'il s'était interrogé sur l'adéquation de l'obligation « d'entamer », même « de manière significative », des travaux de viabilisation ou de construction, au regard du but consistant à augmenter l'offre de logements habitables.

La Commission a toutefois décidé de ne pas adapter le projet de loi sur ce point et donne à considérer à cet égard « [...] l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas demander l'achèvement intégral des travaux visés, alors qu'une telle exigence risque de mener, en pratique, à des situations absurdes et non-souhaitables » dans la mesure où « [...] il peut s'avérer que les travaux [soient] quasiment achevés et que le promoteur risque de voir ses terrains reclassés en leur classement antérieur respectivement en zone d'aménagement différé malgré les diligences effectuées ».

Le Conseil d'État relève que l'exemple cité par la Commission illustre à suffisance le problème de proportionnalité soulevé par le Conseil d'État à l'endroit des considérations générales et du dispositif prévu à l'article 9^{quater} relatif aux conséquences du défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux.

Outre les observations formulées quant au respect du principe de proportionnalité, le Conseil d'État donne encore à considérer que l'obligation d'entamer « de manière significative » les travaux est aussi susceptible d'aboutir à des situations non-souhaitables au vu du risque de se voir multiplier dans le paysage urbain des constructions inachevées qui vont à l'encontre des objectifs de réduction de l'artificialisation du sol sans atteindre l'objectif de l'augmentation de logements habitables. Ce risque est d'ailleurs accentué par la modification effectuée à l'endroit de l'article 9^{quater} relatif aux servitudes déterminant un créneau temporaire de construction de logements consistant dans la précision qu'il s'agit de « travaux de gros œuvre », le gros œuvre étant limité à la construction de la structure d'un bâtiment et non de logements habitables. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 9^{quater}.

Au paragraphe 2, qui reprend l'ancien alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, la Commission a également effectué des adaptations terminologiques tout en ajoutant une nouvelle disposition en vue de répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'endroit du dispositif initial. Le Conseil d'État s'était en effet opposé formellement au dispositif initial en raison de l'absence de critères clairs pour la détermination des servitudes facultatives et dès lors de l'insécurité juridique qui en découlait de même que de l'atteinte portée à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui requiert notamment que toute ingérence dans le droit de propriété soit prévue par la loi.

La Commission propose ainsi d'introduire des critères pour la désignation de servitudes facultatives en précisant que, pour pouvoir être couverte d'une telle servitude, l'urbanisation de fonds doit contribuer soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.

Le Conseil d'État constate que la notion d'« arrondissement du tissu urbain » ne figure actuellement pas dans la loi précitée du 19 juillet 2004⁵.

En ce qui concerne le critère de « densification du tissu urbain ou rural existant », celui-ci n'est pas non plus défini dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Le critère de densification est seulement évoqué à titre d'objectif général de l'aménagement communal, à savoir « le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités ».

Le Conseil d'État constate que les critères proposés par la Commission constituent ainsi tout au plus des objectifs généraux qui ne font pas l'objet d'une définition claire et précise. Au regard de l'absence de définition des critères introduits, le Conseil d'État doit maintenir l'opposition formelle formulée à l'endroit de l'ancien alinéa 3 du paragraphe 1^{er} devenu le paragraphe 2 qui demeure source d'insécurité juridique.

Au paragraphe 3 nouveau, la Commission procède encore au remplacement du terme « délai » par les termes « date butoir », ceci afin d'obtenir une sécurité juridique accrue lorsqu'il s'agit de déterminer la date à laquelle les travaux devront être entamés de manière significative. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

5 À titre d'information, il y a lieu de noter que la notion « d'arrondissement du tissu urbain » figurait dans le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune déposé en 2014 qui définissait la « mesure d'arrondissement du tissu urbain existant » comme une « mesure urbanistique de faible envergure, destinée à remédier à une situation d'expansion tentaculaire et à remplir des lacunes dans le tissu urbain ». Ledit projet n'a toutefois pas été adopté et le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » ne reprend plus cette définition.

De manière plus significative, la Commission suggère de réduire la durée maximale des créneaux temporaires de viabilisation de douze à six ans. Le Conseil d'État relève à cet égard que si la durée maximale est en effet réduite à six ans, l'alinéa 3 du même paragraphe prévoit toujours la possibilité de déroger au prédit délai, sans toutefois fixer de délai de prorogation maximal contrairement à la disposition initiale amendée. Il renvoie à cet égard aux observations formulées à l'endroit de l'alinéa 3 du paragraphe 3.

Au paragraphe 3, alinéa 2, la prise en compte « des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire, le cas échéant, de l'enquête menée auprès des propriétaires à l'occasion de l'élaboration du projet d'aménagement général par le collège des bourgmestre et échevins » n'est plus mentionnée dans le cadre de la détermination de la durée du créneau de viabilisation. Cette modification s'inscrit dans la lignée de la modification effectuée à travers l'amendement 1 et vise ainsi à tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État au sujet de l'enquête auprès des propriétaires. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État à cet égard peut ainsi être levée.

Le paragraphe 3, alinéa 3, prévoit quant à lui une dérogation au délai maximal de six ans fixé à l'alinéa 1^{er}. Une telle possibilité de dérogation figurait déjà dans le texte de l'article 9^{ter} du projet de loi initial.

La disposition en question n'est pas modifiée dans sa substance si ce n'est qu'il est précisé que la dérogation au délai maximal de six ans doit être justifiée par les mêmes contraintes qui sont d'ores et déjà énumérées dans le cadre de la détermination du délai initial maximal de six ans. La disposition omet par ailleurs de fixer une durée maximale en cas de dérogation, mais se borne à autoriser des créneaux « plus importants ».

Le dispositif met ainsi en place un régime strict tout en admettant qu'il puisse y être dérogé sans prévoir des critères différents autorisant une telle dérogation. Le Conseil d'État relève qu'une telle possibilité de dérogation générale, en l'absence de nouveaux critères, est incohérente. Il doit dès lors s'opposer formellement à l'alinéa 3 qui est source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État rappelle également sur ce point les observations formulées dans son avis précité du 22 février 2022 quant au risque de généralisation des dérogations.

Le paragraphe 4 a trait au non-respect de l'obligation imposée à travers la servitude, c'est-à-dire aux conséquences qui découlent du défaut d'avoir entamé « de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement du délai ».

Tout d'abord, il y a lieu de noter que la Commission a procédé, à l'alinéa 1^{er}, à la suppression de la notion de « partie de fonds » utilisée à l'endroit de l'article 9^{ter}, paragraphe 3, du projet de loi initial, ceci en vue de répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État du fait de l'absence de définition de ladite notion et partant, de l'insécurité juridique découlant de l'utilisation de celle-ci en ce qui concerne la procédure applicable à de telles parties de fond. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État peut être levée.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, la Commission a procédé à la désignation précise des fonds concernés et a abandonné ainsi la formulation à l'égard de laquelle le Conseil d'État avait émis une opposition formelle. Partant, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle émise à l'endroit de l'alinéa 1^{er}.

En ce qui concerne les conséquences du défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux sur des fonds soumis à une servitude obligatoire, la Commission a fait le choix de maintenir le dispositif initial qui prévoit la caducité du classement favorable.

Quant au dispositif relatif à la désignation facultative des servitudes, la Commission propose de remplacer le reclassement en zone agricole, par un nouveau dispositif qui prévoit qu'à défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution avant l'écoulement de la date butoir, le fonds est couvert d'une ZAD tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol fixés par le plan d'aménagement général.

Le Conseil d'État, en renvoyant aux observations formulées à l'endroit des considérations générales, doit maintenir l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 9^{ter}, paragraphe 4, les dispositions en question n'étant, au vu de l'absence d'adéquation et de proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi d'augmentation de l'offre de logements, pas conformes au principe de la proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne les observations formulées par le Conseil d'État au sujet de l'application de l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif aux sanctions pénales et du risque de heurter le principe du *non bis in idem*, la Commission explique qu'« [a]u vu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, la commission donne à considérer que, dorénavant, les « sanctions » en cas de non-exécution des charges découlant des servitudes ne sont plus déclenchées par l'inaction du propriétaire concerné, mais uniquement au terme de l'expiration du délai prévu par ladite servitude. Le propriétaire ne peut dès lors plus, par son inaction, contrevenir aux dispositions contenues dans les servitudes et par conséquent tomber sous le champ d'application de l'article 107 en question ».

Le Conseil d'État n'est pas convaincu par les arguments de la Commission étant donné que l'obligation de construire découlant des servitudes est maintenue.

Dès lors que la « servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de viabilisation [...] doivent être entamés de manière significative », elle institue une obligation de réaliser lesdits travaux dont le non-respect est susceptible de constituer une infraction à la loi précitée du 19 juillet 2004 sanctionnée par l'article 107⁶ et le paragraphe 4 sanctionne par ailleurs toujours « le défaut d'avoir entamé de manière significative » les travaux prévus.

Eu égard à l'imprécision de la désignation du comportement incriminé et au risque de l'application d'une double peine que le Conseil d'État avait mis en évidence dans son avis précité du 22 février 2022, il y a lieu d'exclure expressément l'application de l'article 107 précité en cas de non-respect d'un créneau de viabilisation.

Article 9quater

L'article 9quater qui a trait aux servitudes de construction de logements est reformulé à travers l'amendement sous revue.

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4, le Conseil d'État constate que la Commission a remplacé les termes « travaux de construction » par les termes « travaux de gros œuvre » tout en ajoutant une définition des termes précités.

Quant aux délais, ceux-ci ne sont pas modifiés et la possibilité de déroger au délai maximal est maintenue.

Le Conseil d'État estime que le remplacement des termes précités illustre le problème du manque d'adéquation mis en évidence à l'endroit des considérations générales, et partant de l'absence de proportionnalité des mesures proposées en vue de la construction de logements qui a conduit le Conseil d'État à formuler une opposition formelle. Les travaux de gros œuvre, qui concernent uniquement la structure du bâtiment, pourront être tenus en suspens pendant une durée indéterminée, les propriétaires de fonds n'étant dès lors pas incités à atteindre le but de la construction de logements habitables.

Les observations formulées à l'endroit de l'article 9ter valent également, en ce qui concerne les modifications qui correspondent à celles apportées à l'endroit de l'article 9ter, pour les dispositions sous revue.

Au paragraphe 2, la Commission maintient la possibilité de désigner facultativement des servitudes de construction tout en ajoutant des critères pour la désignation de telles servitudes. Une telle désignation facultative pourra ainsi porter sur les fonds qui font d'ores et déjà l'objet d'une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation et pour ceux dont l'urbanisation contribuerait à une densification du tissu urbain ou rural existant.

Le Conseil d'État rappelle ici ses observations formulées à l'article 9ter en ce qui concerne l'absence de définition du critère de densification. Il s'oppose formellement, pour les raisons exposées à l'article 9ter, à la disposition sous revue qui est source d'insécurité juridique.

Le paragraphe 4 a trait au non-respect de la servitude imposée, c'est-à-dire dès lors que les travaux imposés par la servitude de construction de logements n'ont pas été « entamés de manière significative » dans le délai fixé. Le projet de loi initial prévoyait à cet égard, et ceci à la différence de l'article 9ter initial relatif aux servitudes de viabilisation de fonds, que le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général était reclassé et que suite au reclassement en question seules des constructions qui répondent à une « mission d'intérêt général en matière de logement et

⁶ Le Conseil d'État relève à cet endroit que le projet de loi n° 8052, dont il se trouve également saisi, propose de modifier l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 pour ne plus sanctionner les violations commises « de quelque manière que ce soit », mais uniquement celles commises « de manière volontaire ».

d'hébergement » pouvaient y être autorisées. Le Conseil d'État s'était opposé formellement au dispositif précité en raison notamment de l'absence de définition légale des constructions visées, la notion en question étant source d'insécurité juridique. Par ailleurs, le Conseil d'État avait estimé que l'ingérence dans le droit de propriété prévue par le dispositif sous revue risquait d'être disproportionnée en ce qu'elle ne ménageait pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. À défaut d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, le Conseil d'État avait en outre réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au commentaire de l'amendement, la Commission affirme partager l'analyse du Conseil d'État quant au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne l'adéquation du mécanisme prévu à l'article 9^{quater}, paragraphe 4. À titre de solution, elle propose de reprendre la solution préconisée à l'endroit des servitudes facultatives de viabilisation en disposant que le fonds pour lequel les travaux de gros œuvre n'ont pas été entamés de manière significative avant l'écoulement de la date butoir sont couverts d'une ZAD. À l'instar de ce que la Commission a pu relever à l'endroit de l'article 9^{ter}, elle 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 ».

Le Conseil d'État estime, pour sa part, que le changement proposé, bien qu'il réponde au problème de l'insécurité juridique, n'est pas de nature à répondre à la critique générale de l'absence de proportionnalité des effets attachés aux servitudes. Le dispositif sous revue pâtit en l'occurrence du même défaut que les dispositions prévues à l'article 9^{ter}, paragraphe 4, en ce qu'il porte atteinte au principe de proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Article 9quinquies

L'article 9^{quinquies} relatif à la procédure d'information et de constat du début des travaux de viabilisation de fonds et de construction de logements ainsi qu'à l'adaptation y liée du plan d'aménagement général est également modifié par la Commission.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État attire l'attention de la Commission sur le fait que les termes « travaux de construction » ont été remplacés, à l'endroit de l'article 9^{quater}, par les termes « travaux de gros œuvre ». Sous réserve des observations formulées quant à cette nouvelle définition, le Conseil d'État demande de veiller à la cohérence terminologique du projet de loi sous revue en adaptant les termes en question.

Au paragraphe 1^{er} de l'article 9^{quinquies} tel qu'amendé, la Commission a tenu compte des observations formulées par le Conseil d'État en ce qui concerne la nécessité de préciser le moment à partir duquel le bourgmestre procède au constat que les travaux ont été entamés de manière significative. Par ailleurs, la Commission a supprimé le paragraphe 1^{er} de l'article 9^{quinquies} initial qui comportait l'obligation pour le seul bénéficiaire d'une autorisation de construire d'informer le bourgmestre du début significatif des travaux envisagés. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de la disposition précitée peut être levée. Au vu de cette suppression, le Conseil d'État attire l'attention de la Commission sur la nécessité d'adapter également l'intitulé de l'article qui renvoie encore à la procédure visée à l'ancien paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État constate toutefois à la lecture des paragraphes 4 des articles 9^{ter} et 9^{quater} que ces derniers ne mentionnent pas expressément le constat visé par la disposition sous revue, mais renvoient de manière générale au défaut d'avoir entamé les travaux [...] de manière significative. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de préciser, à l'endroit des dispositions précitées des articles 9^{ter} et 9^{quater}, que le défaut d'avoir entamé les travaux est constaté par le bourgmestre en vertu de l'article 9^{quinquies}, paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, la disposition ne règle pas les conséquences de l'inobservation du délai prévu par la disposition sous revue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue qui est source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe 1^{er}, celle-ci tient compte de la suggestion du Conseil d'État de s'inspirer 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 qui vise le cas de figure d'un propriétaire dont l'adresse actuelle serait inconnue.

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait en outre soulevé une série de questions relatives au paragraphe 2 de l'article 9*quinquies* initial dont l'alinéa 2 est largement repris à l'endroit du paragraphe 1^{er} du texte amendé. Il s'était ainsi interrogé sur « la nature et les effets du constat effectué par le bourgmestre » et avait posé la question s'il s'agissait 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.

En réponse à la question précitée, la Commission estime dans le commentaire de l'amendement 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 ». Elle souligne toutefois la nécessité de « [...] 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 ».

Le Conseil d'État estime que cette conclusion ne s'impose pas avec la clarté de l'évidence. Il considère que la disposition sous revue pâtit toujours d'un défaut de précision qui est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit, par conséquent, maintenir l'opposition formelle émise à l'endroit de la disposition de l'article 9*quinquies*, paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que la Commission n'a pas donné suite à l'observation formulée par le Conseil d'État quant à l'incertitude concernant les « propriétaires concernés » visés, notamment par rapport au « bénéficiaire d'une autorisation de construire ». Il avait relevé à cet égard que d'autres personnes qui pouvaient avoir un intérêt à agir étaient exclues à la fois de la procédure d'information – aucune publication n'est prévue à l'attention de ces dernières – ainsi que de la procédure de réclamation. Le Conseil d'État se doit dès lors de maintenir son opposition formelle, le texte sous revue étant toujours source d'insécurité juridique sur ce point.

Le paragraphe 2 reprend, sous réserve de quelques adaptations, le texte du paragraphe 3 de l'article 9*quinquies* initial. Parmi les adaptations effectuées, il y a lieu de relever que la Commission a remplacé le ministre par le bourgmestre au titre de l'autorité compétente pour statuer sur les réclamations.

Le paragraphe 3 constitue une reprise du paragraphe 4 qui est toutefois adapté pour tenir compte du fait que c'est désormais le bourgmestre, et non plus le ministre, qui statue sur les réclamations. À l'instar du constat effectué dans son avis précité du 22 février 2022 à l'endroit de l'ancien paragraphe 4, le Conseil d'État constate que la décision du bourgmestre n'est pas notifiée aux réclamants, donc aux personnes concernées, mais uniquement au ministre.

Le Conseil d'État constate que la procédure d'information demeure source d'insécurité juridique, il doit par conséquent maintenir son opposition formelle à l'endroit du paragraphe 3, ceci d'autant plus que l'article 29 de la Constitution prévoit désormais que « [t]oute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes » et que « [l]es autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants ».

Par ailleurs, à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 plutôt que de préciser que le bourgmestre « décide si les travaux précités ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir », il conviendrait de préciser que le bourgmestre confirme ou infirme le constat. Au paragraphe 3, alinéa 2, le Conseil d'État estime qu'il convient d'écrire « de la date butoir » et non pas « d'une date butoir ».

Le paragraphe 5 reprend quant à lui l'ancien paragraphe 6 de l'article 9*quinquies* du projet de loi initial. Dans son avis précité du 22 février 2023, le Conseil d'État avait soulevé une série de questions au sujet de la procédure prévue audit paragraphe 6 qui manquait de précision à de nombreux égards. Il s'était notamment interrogé sur la procédure d'élaboration, d'approbation et à la prise d'effet du plan d'aménagement dit général adapté et avait relevé que le texte omettait de prévoir l'approbation du conseil communal de ladite modification. Il avait encore constaté que la procédure d'adaptation du plan d'aménagement général divergeait 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. Il avait ainsi demandé aux auteurs d'apporter les précisions requises aux anciens paragraphes 3 à 6 sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

En réponse aux questions précitées, la Commission indique qu'« [e]n vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988⁷, la commission estime que c'est le bourgmestre qui est compétent pour l'exécution des règlements communaux » et que « [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 ».

La Commission ajoute que « [p]ar 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 » et « [e]n effet, plus de décision politique par se n'est requise à ce stade de la procédure ».

Le Conseil d'État ne partage pas l'analyse de la Commission sur ce point. Il rappelle que si le bourgmestre dispose, en application de l'article 67 de la loi communale, de la compétence de veiller à l'exécution des lois et règlements de police, dont relève notamment la législation en matière d'urbanisme, son pouvoir s'exerce en principe à travers des actes à caractère individuel (à titre d'exemple les autorisations de construire).

Les actes à caractère général relèvent quant à eux de la compétence du conseil communal conformément à l'article 124, alinéa 1^{er}, de la Constitution qui prévoit que « [l]e conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence ».

Le Conseil d'État souligne par ailleurs, conformément au raisonnement développé dans son avis du 22 février 2022, que le principe du parallélisme des formes requiert que la désignation d'une ZAD soit effectuée à travers une modification du PAG, ceci au regard de l'article 28, alinéa 3, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui exige une modification du PAG pour lever le statut de la zone d'aménagement différé⁸.

Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 6 (ancien paragraphe 7), le Conseil d'État avait renvoyé, dans son avis précité du 22 février 2022, aux observations formulées à l'endroit du paragraphe 5 en ce qui concerne l'insécurité juridique qui découlait de l'imprécision de la procédure d'adaptation du plan d'aménagement général. Il avait encore, à titre subsidiaire, relevé une erreur de référence dans la disposition en question.

Il constate que la Commission n'a pas donné suite aux observations et à l'opposition formelle formulées par le Conseil d'État relatives à la procédure d'adaptation du plan d'aménagement général, mais qu'elle s'est bornée à corriger la référence erronée.

Le Conseil d'État n'est, par conséquent, pas en mesure de lever l'opposition formelle émise à l'endroit des paragraphes 3 à 6 pour insécurité juridique, les modifications proposées n'étant pas de nature à pallier les défauts mis en évidence par le Conseil d'État en ce qui concerne la procédure applicable à l'adaptation du plan d'aménagement général. Le Conseil d'État relève que la procédure propre à l'adaptation du plan demeure imprécise étant donné que le dispositif sous revue ne précise pas clairement par quel biais cette adaptation sera effectuée et omet de prévoir la saisine du conseil communal qui est compétent pour toute modification du plan d'aménagement général.

Article 9sexies

L'article 9sexies a trait aux fonds qui sont exemptés d'une servitude de viabilisation de fonds et d'une servitude de construction.

Le point 1^o du paragraphe 1^{er} de l'article 9sexies du projet de loi initial qui visait que « les fonds et ensemble de fonds, dont la surface sise en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumise à

7 « **Art. 67.** Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance (Loi du 2 septembre 2015) « du ministre de l'Intérieur ». Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins. »

8 « **Art. 28. Zones d'aménagement différé**

Les zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales.

Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme.

La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général. »

l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est augmentée de moins de dix ares » est supprimé afin de tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État en raison de l'insécurité juridique qui découlait de l'imprécision de la disposition en question. L'opposition formelle émise à l'endroit de cette disposition peut être levée.

Les autres adaptations n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 9septies

L'article 9septies relatif aux conditions légales de suspension et de prorogation des délais de viabilisation et de construction de logements est modifié à plusieurs égards.

En sus des remplacements des termes « délais » et « réalisation de logements », la Commission a complété le paragraphe 1^{er} par un nouvel alinéa qui vise notamment à répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard des paragraphes 1^{er} à 3 de l'article sous revue qui étaient source d'insécurité juridique. Le nouvel alinéa 2 du paragraphe 1^{er} précise désormais que la version adaptée de la partie graphique renseigne que les créneaux sont suspendus, ceci afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État quant au fait que le dispositif ne prévoyait 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 des tiers. Les termes « de plein droit » sont également supprimés conformément à la suggestion du Conseil d'État.

À l'interrogation formulée par le Conseil d'État quant au moyen et délai par lesquels une commune concernée ou d'autres personnes intéressées seraient informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement, la Commission répond qu'à travers la publication prévue à l'article 45, alinéa 2, qui est introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 à travers le nouvel article 8 du projet de loi, la commune et les personnes intéressées seraient à suffisance informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement et qu'il ne convient dès lors pas de modifier la disposition sous revue.

Le Conseil d'État estime qu'en l'absence de toute précision à cet égard les questions formulées dans son avis du 22 février 2022 demeurent pertinentes. Il rappelle par ailleurs que le plan d'aménagement général est l'acte faisant foi à l'égard de tiers, qui au regard du dispositif sous revue ne seront pas informés de la suspension des délais étant donné que la version adaptée est transmise au seul ministre.

La Commission précise à ce sujet que, « [u]ne 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 Conseil d'État relève que l'article sous revue ne reprend pas les informations fournies au commentaire de l'amendement. Il comprend à la lecture de l'explication de la Commission que la publication sur le site du Géoportail dépendra du bon vouloir du ministre. Il estime que la publication sur le Géoportail ne constitue pas une publication appropriée.

Au-delà de la nature anachronique de l'affichage à la maison communale prévue à l'article 45, alinéa 2, le Conseil d'État relève que le plan d'aménagement général en vigueur et qui constitue l'acte faisant foi à l'égard des tiers ne comportera pas les mentions précitées, seul le ministre obtiendra, « à titre d'information », une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général. La disposition sous revue omet de préciser dans ce contexte le délai dans lequel cette information devra parvenir au ministre. Par ailleurs, la disposition précise que l'adaptation de la partie graphique est produite par le collège des bourgmestre et échevins, sans autre précision quant à la procédure précise d'adaptation du plan d'aménagement général. Le Conseil d'État estime que la procédure mise en place demeure imprécise à de nombreux égards, il doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de l'article 9septies qui est source d'insécurité juridique.

Quant à l'observation du Conseil d'État qu'en cas de remembrement, les délais continueront à courir, ceci nonobstant les changements potentiels de délimitation de fonds suite à la signature d'un acte de remembrement, la Commission répond « [...] qu'une fois que la procédure du remembrement ministériel a été menée à bon terme, les propriétaires concernés 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 ». Elle ajoute qu'« [a]insi, 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 ».

À la question plus générale formulée par le Conseil d'État relative au sort des servitudes de viabilisation et de construction de logements en cas de remembrement au regard notamment du fait que les servitudes sont des servitudes de nature réelle grevant un fonds particulier, la Commission affirme que les servitudes sont des servitudes administratives qui connaissent une délimitation géographique et ce nonobstant les rapports de propriété sous-jacents et que « [l]es prédites servitudes ne suivent dès lors pas, tel un droit d'usufruit sur un bien immobilier donné, la propriété remembrée ». Elle ajoute « [...] que les prédites servitudes sont des servitudes administratives qui grevent une propriété, et ce à l'instar d'une zone d'habitation ou mixte, telle que désignée par un plan d'aménagement général ».

Néanmoins, le texte sous revue reste en défaut de préciser la nature des servitudes et les effets du changement de la délimitation géographique des propriétés résultant du remembrement sur les servitudes (comportant des créneaux potentiellement divergents) inscrites dans le plan d'aménagement général. Par conséquent, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle à l'endroit de l'article 9septies qui demeure également source d'insécurité juridique sur ce point.

En ce qui concerne le paragraphe 2, la Commission propose de maintenir la disposition sous revue, quant au fond, dans sa teneur actuelle tout en répondant, dans le cadre de son commentaire, aux nombreuses interrogations formulées par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État estime que les explications fournies par la Commission ne sont pas claires. Il rappelle qu'il s'était interrogé sur la raison de la modification des délais et le bien-fondé de la suspension du délai en attendant l'approbation d'une éventuelle modification. Ces questions demeurent actuelles étant donné que le texte sous revue ne comporte toujours pas de précision quant aux « modifications » dont pourront faire l'objet les différents créneaux. La disposition omet encore de préciser l'autorité qui décide de la suspension des créneaux et selon quels critères les créneaux qui font l'objet d'une modification sont déterminés. Il doit dès lors maintenir son opposition formelle pour insécurité juridique à l'égard du paragraphe 2 de l'article 9septies.

À l'endroit du paragraphe 3, qui est reformulé à travers l'amendement sous revue, le Conseil d'État s'était interrogé sur l'interaction entre les différentes possibilités de modification des délais et de procédures de modification du plan d'aménagement général. En réponse à cette question, la Commission explique que la procédure spécifique mise en place à l'article 9quinquies a uniquement vocation à s'appliquer une fois que les délais ont expiré.

Le Conseil d'État avait en outre relevé que la notion de « dépassement du délai non-imputable au propriétaire » manquait de précision et que l'alinéa 1^{er} omettait de préciser de quelle manière les délais pourraient être modifiés.

Moyennant l'amendement sous revue, la Commission propose de supprimer purement et simplement les critères qui figuraient dans le texte initial, à savoir le « cas de force majeure » et le « dépassement du délai [...] » non imputables au propriétaire.

Or, une telle suppression n'est pas de nature à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État. Le défaut de précision des critères initiaux ne saurait être corrigé qu'à travers un encadrement clair et précis du dispositif sous revue. À l'exception de l'ajout de la durée maximale de la prorogation, la disposition sous revue ne comporte aucune précision quant aux cas de figure dans lesquels une telle prorogation pourrait être décidée et ne précise pas la procédure à travers laquelle une telle prorogation pourrait être demandée et accordée.

En outre, la première phrase de l'alinéa 2 qui disposait que « [l]es délais de viabilisation précités ne peuvent être prorogés que sur demande écrite et motivée du propriétaire » est supprimée. Il ressort du commentaire de l'amendement que la prorogation « [...] 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 ». Il en découle que les propriétaires concernés ne pourront dès lors plus faire de demande de prorogation comme initialement prévu.

Le Conseil d'État comprend qu'il appartiendra dès lors aux seules autorités communales d'apprécier l'opportunité d'une telle prorogation, appréciation qui n'est nullement encadrée par des critères objectifs. Or, l'autorité compétente pour apprécier l'opportunité d'une telle prorogation n'est pas mentionnée dans le texte en projet. De même, la disposition omet toujours de préciser de quelle manière et sur base

de quels critères précis le délai de prorogation sera fixé. Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever l'opposition formelle émise à l'endroit du paragraphe 3 qui demeure source d'insécurité juridique.

Article 9octies

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9octies du projet de loi initial est supprimé. Ce paragraphe, qui prévoyait la suspension du reclassement pour une durée maximale de six mois jusqu'à la signature de l'acte authentique en cas de compromis de vente ou de promesse unilatérale de vente aux entités publiques ou aux sociétés de développement à participation étatique ou communale énumérées, ne précisait pas le moment auquel est opéré le reclassement. Le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à l'endroit de la disposition en question qui était source d'insécurité juridique.

La Commission propose de supprimer ledit paragraphe. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État peut être levée.

Le paragraphe 2, qui devient le nouveau paragraphe 1^{er}, est reformulé pour tenir compte des changements terminologiques apportés aux articles 9ter et 9quater. Les modifications effectuées n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 3 qui devient le paragraphe 2 prévoit toujours un gel d'une durée minimale de six ans du classement des fonds suite à un non-respect des créneaux temporaires prévus aux articles 9ter et 9quater nouveaux de la loi en projet. Les changements effectués sont dès lors principalement d'ordre terminologique, dont notamment l'ajout de la référence au statut de ZAD conformément aux adaptations effectuées aux articles 9ter et 9quater.

En réponse à l'observation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises quant à la contrariété de la disposition au principe de mutabilité des plans d'aménagement général, la Commission relève que ce principe est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à une remise en cause de ce principe par le biais de la loi.

Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, à l'ensemble des observations formulées aux considérations générales et à l'endroit des articles 9ter et 9quater relatives au manque d'adéquation et de proportionnalité des mesures prévues au regard du but recherché de mobilisation de fonds et de création de logements. Il rappelle que le gel du classement des fonds concernés provoquera l'effet inverse de celui qui est recherché par les auteurs étant donné que pendant cette durée de six ans les terrains en question ne pourront pas être mobilisés par la commune. Comme le souligne à juste titre le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, cette disposition « [...] est contreproductive dans la mesure où ce n'est pas tant le propriétaire non diligent qui est sanctionné puisqu'il est en quelque sorte assuré de voir cette « sanction » levée, mais plutôt la commune qui risque de se retrouver pénalisée dans son développement en attendant la mobilisation de ces terrains ». Le Conseil d'État persiste à penser qu'un tel gel aura pour effet d'accentuer le problème de la raréfaction de fonds disponibles. Il maintient en outre ses considérations quant à la nécessité de prévoir des mesures contraignantes, adéquates et proportionnées par rapport à l'objectif visé de construction de logements habitables.

Article 9nonies

L'article 9nonies est supprimé. Le Conseil d'État avait relevé que la disposition en question comportait de nombreuses imprécisions et s'était ainsi opposé formellement à la disposition en cause qui prévoyait qu'à partir de l'écoulement des délais prévus aux articles 9ter et 9quater, tous travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement « sont considérés interdits » jusqu'à l'approbation ou le refus d'approbation du constat du bourgmestre, et le cas échéant, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général remanié.

La Commission a choisi de supprimer l'article en question au motif que « [...] son application en pratique risque d'être excessivement complexe ».

L'opposition formelle émise par le Conseil d'État devient ainsi sans objet.

Le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire de clarifier les conséquences, dont notamment les travaux autorisés, qui découlent de l'existence ou de l'absence d'une décision du bourgmestre quant à l'obligation résultant de la servitude au jour de l'écoulement de la date butoir. Il renvoie à cet égard aux observations et à l'opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 9quinquies.

Amendement 4

L'amendement sous rubrique entend introduire un nouvel article qui modifie l'article 11 de la loi précitée de 2004 qui a trait à la procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Il vise plus particulièrement à compléter l'alinéa 2 relatif à l'avis émis par la commission d'aménagement quant à la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi par la précision que cet avis doit être rendu dans les quatre mois suivant la réception du dossier complet. La Commission explique que ce délai de quatre mois dont disposait la commission d'aménagement avait été supprimé lors d'une modification de la loi en 2018,⁹ mais que « [p]our des raisons de sécurité juridique et de cohérence juridique, le présent amendement réintroduit le délai précité ». L'amendement sous revue vise à tenir compte d'une observation formulée par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 5

L'amendement 5 vise à modifier le nouvel article 18*bis* relatif à la procédure allégée de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général.

Au paragraphe 2, la Commission propose de supprimer le dernier alinéa qui prévoyait la tenue d'une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours suivant la publication du dépôt par voie d'affiches. Elle explique que cette suppression vise à générer davantage de simplification administrative étant donné qu'on peut raisonnablement estimer qu'une telle réunion est superfétatoire en l'occurrence.

Le Conseil d'État rappelle qu'outre le renvoi aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 en ce qui concerne la définition d'une modification ponctuelle et le champ d'application de la procédure, il avait encore fait remarquer que s'il comprenait l'objectif poursuivi par l'instauration d'une telle procédure, il estimait toutefois que celle-ci ne saurait contribuer à une simplification administrative significative pour les raisons exposées à l'endroit de l'article 2 ainsi que dans les considérations générales de l'avis précité du 22 février 2022. À titre de rappel, le Conseil d'État avait en effet constaté, à l'endroit de l'article 2 du projet de loi, que la définition proposée à l'article 8 opérait des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de « moindre envergure ».

En ce qui concerne la suppression de la tenue de la réunion d'information, le Conseil d'État relève que celle-ci n'était toutefois pas visée par son observation relative à la simplification administrative. Il s'agit en l'occurrence d'un problème de transparence résultant de la suppression proposée. Il renvoie sur ce point aux observations formulées par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises qui estime que la suppression de la tenue d'une réunion d'information ne représente aucun gain de temps alors que les étapes de la procédure visées aux paragraphes 4 et 7, qui attribuent au ministre un pouvoir de tutelle extraordinaire, ont pour effet d'alourdir considérablement la procédure.

Les adaptations mineures au niveau des références n'appellent pas d'observation.

Amendement 6

L'amendement 6 modifie l'article 5 du projet de loi qui vise à adapter l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Dans sa teneur initiale, l'article 5 visait à préciser qu'« [e]n vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution pour l'ensemble ou partie des fonds concernés ». Les auteurs du projet de loi avaient par ailleurs précisé que cette modification ne faisait que consacrer un usage auquel nombre d'initiateurs de plans d'aménagement particulier ont actuellement déjà recours en pratique.

Le Conseil d'État avait, pour sa part, émis des réserves quant à la modification proposée, ceci notamment en raison des effets d'une telle pratique au regard du but recherché d'une accélération de la mobilisation de fonds en matière de logement. Il s'était ainsi interrogé si l'ouverture d'une telle possibilité d'exécution échelonnée – qui n'est d'ailleurs attachée à aucune condition définie par la loi – ne risquait pas, et ce contrairement au but affiché par les auteurs, de ralentir l'élaboration d'un projet

⁹ Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mém. A – n° 271 du 20 avril 2018).

d'exécution global et cohérent en relâchant la pression. Le Conseil d'État avait ainsi suggéré aux auteurs d'assortir l'exécution en phases, telle que prévue par l'article sous revue, de conditions d'ouverture claires afin d'éviter toute dérive temporelle non justifiée.

La modification proposée à travers l'amendement sous revue n'entend pas donner suite aux remarques précitées du Conseil d'État, la disposition étant maintenue dans sa substance. Le Conseil d'État réitère dès lors sa suggestion de prévoir des conditions d'ouverture claires pour l'exécution en phases d'un tel projet.

La modification proposée par la Commission vise à supprimer la référence à « l'initiateur du projet » à l'endroit de l'article 35 précité, ceci selon la Commission, au motif que l'initiateur d'un PAP n'est pas toujours celui qui élabore le projet d'exécution notamment lorsque l'initiateur d'un plan d'aménagement se retire une fois que le PAP est adopté.

La Commission explique à cet égard que les amendements 6 et 7 entendent répondre aux observations du Conseil d'État émises à l'égard de l'article 7 du projet de loi (nouvel article 8) qui traite des frais d'exécution du remembrement ministériel. Le Conseil d'État rappelle sur ce point qu'il avait proposé de prévoir un régime dérogatoire aux articles 35 et 36, pour tenir compte de la situation dans laquelle celui qui demande le remembrement ministériel n'est pas l'initiateur du projet d'aménagement « nouveau quartier ». La Commission propose toutefois de ne pas opter pour un tel régime dérogatoire en la matière, 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 ».

Nonobstant les explications de la Commission, le Conseil d'État constate toutefois que l'article 35 omet tout simplement de préciser sur qui repose l'obligation d'élaborer un projet d'exécution, ce qui est source d'insécurité juridique. Il doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Amendement 7

L'amendement 7 ajoute un nouvel article 6 au projet de loi qui entend modifier l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour remplacer le terme d'« initiateur » par celui d'« exécutant », ceci compte tenu des modifications apportées à l'article 35 de la même loi. Le Conseil d'État estime que la notion d'« exécutant » mériterait d'être précisée. L'amendement n'appelle pas d'autre observation.

Amendement 8

À travers l'amendement 8, la Commission propose de modifier l'article 7 (ancien article 6) du projet de loi qui entend compléter l'article 37, alinéa 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004 par une nouvelle phrase qui prévoit la péremption de plein droit des autorisations de construire suite à l'adaptation du plan d'aménagement général tel que prévu à l'article 9quinquies. Outre le renvoi aux observations et oppositions formelles formulées à l'article 9ter, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle à l'endroit de cette nouvelle phrase qui se référait au « plan d'aménagement général modifiée suite au déclassement prévu par l'article 9ter et 9quater » au motif que le terme « déclassement » n'était utilisé ni à l'article 9quater ni dans une autre disposition du projet de loi et était dès lors source d'insécurité juridique. À titre de solution, la Commission propose de remplacer les termes de « déclassement » par un renvoi au « plan d'aménagement général adapté conformément à l'article 9quinquies ». Le Conseil d'État, sous réserve des observations formulées à l'endroit de l'article 9quinquies, est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle émise sur ce point.

Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations et à son opposition formelle concernant la procédure d'adaptation du plan d'aménagement générale prévue à l'article 9quinquies.

Amendement 9

L'amendement 9 apporte des modifications à l'ancien article 7 devenu l'article 8 du projet de loi qui remplace intégralement le titre 6 concernant les mesures d'exécution des plans d'aménagement de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Article 42

La première modification consiste dans une adaptation de l'article 42 qui relève du chapitre 1^{er} relatif au remembrement urbain.

À l'alinéa 1^{er}, la Commission propose de compléter la disposition par les termes « le cas échéant » afin de clarifier que la cession des infrastructures de viabilisation ne doit pas nécessairement être effectuée avant le remembrement. Cette modification n'appelle pas d'observation.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'État rappelle qu'il s'était opposé formellement à la disposition en question au motif que le critère de « disponibilités foncières » manquait de précision et était source d'insécurité juridique. La disposition en question omettait en effet de préciser l'autorité qui serait amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières, la base sur laquelle serait prise la décision de l'autorité en question ainsi que la manière dont serait effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières ».

En réponse à l'opposition formelle, la Commission a fait le choix de supprimer la disposition qui prévoyait que « [l]es nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale » plutôt que de préciser les termes critiqués.

La Commission explique que l'idée initiale des auteurs du projet de loi consistait à rappeler par l'utilisation de la notion de « disponibilités foncières » la pratique actuellement employée à l'occasion d'une opération de remembrement. Elle souligne encore dans ce contexte 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 l'opposition formelle émise à l'endroit du critère de la « disponibilité foncière » devient sans objet du fait de la suppression desdits termes, le Conseil d'État relève toutefois que la suppression de la disposition a pour effet de conférer au ministre un pouvoir discrétionnaire non autrement circonscrit au vu de l'absence de toute précision dans la loi quant aux critères à respecter dans le cadre de la répartition des nouveaux lots, dont notamment celui du respect de la situation initiale. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État demande que le texte sous revue soit complété par la précision que « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale ».

Toujours en ce qui concerne l'alinéa 2, deuxième phrase, qui est supprimé par l'amendement sous revue, le Conseil d'État s'était encore demandé si la mesure prévue par la disposition en question ne portait pas atteinte au principe à valeur constitutionnelle de la proportionnalité dans la mesure où elle consistait à utiliser le remembrement dans le but d'accélérer la construction de logements à travers la sanction des propriétaires récalcitrants. Dans ce contexte, la Commission souligne que le but d'une opération de remembrement n'est pas d'attribuer des terrains à bâtir dans une situation moins privilégiée, mais celui de 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. Elle donne encore à considérer que s'il s'avérait 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. Les explications de la Commission ne sont pas de nature à emporter la conviction du Conseil d'État.

En ce qui concerne l'alinéa 3 qui disposait que « [l]a cession des fonds peut être différée dans le temps », le Conseil d'État s'y était opposé formellement au motif qu'il était source d'insécurité juridique en ce qu'il omettait de préciser le moment auquel serait établi l'acte notarié de la cession et de régler le cas du refus par le propriétaire de céder son fonds.

En réponse aux observations précitées, la Commission propose de modifier la disposition en précisant que la cession différée porte uniquement sur les fonds « réservés à la voirie et aux équipements publics ». Elle précise en outre, à travers son commentaire de l'amendement, qu'une telle cession ne saurait avoir lieu en cas de défaut d'accord du ou des propriétaires concernés.

Le Conseil d'État constate que la proposition de la Commission ne répond pas aux interrogations concernant l'acte notarié ou les conséquences d'un refus de cession et ne peut donc pas lever son opposition formelle.

Article 43

L'article 43 qui a trait aux projets de remembrement et qui définit les règles d'évaluation des propriétés visées est également amendé par la Commission.

Tel que relevé par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022, l'article sous revue porte, et ce contrairement au dispositif actuellement en vigueur, tant sur les remembrements par voie d'accord des propriétaires concernés que sur les remembrements ministériels. Le Conseil d'État s'était

interrogé à cette occasion sur la raison qui rendrait nécessaire d'appliquer au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales – mais incomplètes – concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains et avait recommandé aux auteurs d'exclure le remembrement par voie d'accord de la procédure prévue à l'article 43 et ainsi de limiter cette dernière au remembrement ministériel.

La Commission estime, pour sa part, 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 étant donné que cela contribue à rendre leur exécution plus aisée en pratique.

Le Conseil d'État en prend acte.

L'alinéa 2 de l'article 43 est modifié en tenant compte de l'observation formulée par le Conseil d'État relative au point 2° pour ce qui concerne la redondance des termes « dressé par un géomètre officiel ».

Au point 6° du même alinéa relatif à la notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement, les termes « le cas échéant » sont supprimés, de sorte que l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'égard de ces termes, qui étaient source d'insécurité juridique, peut être levée.

Tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis précité, la Commission a encore complété la liste des pièces à joindre au projet de remembrement par un nouveau point 9° relatif à l'attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou avec le lotissement de terrains prévu à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3.

L'alinéa 3 de l'article sous revue, qui traite de l'évaluation des surfaces faisant l'objet du remembrement, est également adapté par la Commission.

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait estimé que, dans le cadre d'un remembrement par voie d'accord entre tous les propriétaires, il appartient aux seuls propriétaires concernés de fixer librement les valeurs de leurs propriétés. La Commission a néanmoins fait le choix de maintenir l'application de la disposition sous avis au remembrement par voie d'accord entre les propriétaires, ceci dans un souci d'uniformisation et de simplification des différentes procédures ayant trait au remembrement urbain. 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. Le Conseil d'État en prend acte.

Toujours en ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État s'était demandé à qui appartiendrait la décision de choisir la date parmi les deux dates alternatives prévues pour la détermination du prix applicable. Il avait, toujours en ce qui concerne les dates alternatives, formulé une opposition formelle à l'endroit des termes « le jour de l'élaboration » au motif qu'ils étaient source d'insécurité juridique en ce qu'ils ne permettaient pas de déterminer, avec précision, une date à laquelle le prix applicable pourrait être fixé étant donné que l'élaboration d'un projet de remembrement est susceptible de s'étaler sur une durée plus ou moins longue.

En réponse à l'opposition formelle, la Commission a amendé l'alinéa 3 en précisant une date fixe pour la détermination de la valeur des surfaces à apporter, à savoir le jour de la signature de l'acte de remembrement en cas de remembrement par voie d'accord et le jour du dépôt du projet de remembrement à la maison communale en cas de remembrement ministériel. Le Conseil d'État est, par conséquent, en mesure de lever son opposition formelle.

À l'alinéa 4, la Commission propose de compléter la disposition en vue de préciser que la méthode d'évaluation s'applique également aux remembrements de lotissements intervenant dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », ceci compte tenu de l'observation formulée par le Conseil d'État.

Article 44

L'article 44 qui traite du remembrement ministériel, et plus précisément son alinéa 1^{er}, est intégralement remplacé à travers l'amendement sous revue.

Les modifications effectuées visent notamment à tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État au sujet de l'insécurité juridique qui découlait de l'ambiguïté des termes « le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement ». Ainsi, la Commission propose de reformuler ledit alinéa 1^{er} pour préciser que le ministre « ordonne » l'élaboration d'un tel projet.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État s'était interrogé sur les raisons qui avaient amené les auteurs à enlever au ministre le droit d'initiative pour l'élaboration d'un projet de remembrement, ceci d'autant plus qu'il s'agit d'un « remembrement ministériel ». La Commission partage ce constat et a décidé ainsi de conférer au ministre un droit d'initiative.

En ce qui concerne la disposition conférant un droit d'initiative à un ou plusieurs propriétaires des fonds concernés, la Commission a choisi d'aligner les conditions de majorité sur celles qui figurent actuellement à l'article 28, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif à l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Le Conseil d'État marque son accord avec la modification en question.

Quant à la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} du nouvel article 44 qui disposait « [qu'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 », celle-ci avait soulevé de nombreuses questions de la part du Conseil d'État qui s'était finalement opposé formellement à ladite phrase pour des motifs d'insécurité juridique.

La Commission a procédé à la suppression de la phrase précitée en considérant qu'il existe à ce jour des méthodes d'information plus efficaces que l'inscription pour informer les futurs potentiels acquéreurs qu'une procédure de remembrement ministériel est en cours.

Dans la logique des auteurs du projet de loi initial, le Conseil d'État estime que les méthodes d'information visées par la Commission, qui devraient toucher toutes les personnes ayant un intérêt à agir et qui pourraient entre autres comprendre une publication sur un site internet, devront être précisées dans la loi en projet.

Le Conseil d'État n'est dès lors pas en mesure de lever l'opposition formelle émise à cet égard.

Article 45

À l'article 45 relatif à la publication et au dépôt du projet de remembrement, la Commission propose, à l'endroit de l'alinéa 1^{er}, et conformément à la suggestion du Conseil d'État, de reprendre la formulation de l'article 73 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en se référant à la « commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer ».

L'alinéa 2 de l'article 45 est complété par la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022.

L'alinéa 3, auquel le Conseil d'État s'était opposé formellement, est également modifié. Les termes « dans la mesure du possible » sont supprimés et l'alinéa en question est complété par la même disposition que celle proposée par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 9^{quinquies}. Le Conseil d'État est ainsi en mesure de lever son opposition formelle.

De même, la référence à la « commune » est remplacée par celle au « collège des bourgmestre et échevins » tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis précité.

Finalement, à l'alinéa 4, la Commission a décidé de suivre le Conseil d'État dans sa recommandation de compléter ladite disposition par une disposition prévoyant la publication du dépôt du projet de remembrement sur le site internet de la commune, ceci afin de garantir la cohérence interne de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Article 46

L'article 46 relatif aux observations que les personnes intéressées sont susceptibles d'adresser au ministre en relation avec le projet de remembrement est complété par une disposition qui précise le départ du délai pour soumettre des observations au ministre pour les propriétaires qui ont été notifiés conformément à l'article 45, alinéa 3. Dans son avis précité du 22 février 2022, le Conseil d'État avait suggéré aux auteurs de préciser que la notification des propriétaires doit être effectuée concomitamment à la publication du projet de remembrement à la maison communale. La Commission a toutefois décidé de ne pas suivre le Conseil d'État sur ce point au motif qu'une notification concomitante à la publication du projet de remembrement à la maison communale était difficile 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. La Commission propose par conséquent de déterminer séparément le délai qui vaut pour les propriétaires qui ont reçu une notification et celui applicable aux personnes intéressées. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'approche choisie.

Article 47

L'article 47, alinéa 1^{er}, est complété par la Commission par la précision que le plan de remembrement « revêt un caractère réglementaire », conformément à l'actuel article 81 de la loi précitée du 18 juillet 2004.

À l'alinéa 2 du même article, la commission propose de suivre le Conseil d'État dans sa proposition de prévoir la notification de la décision ministérielle aux personnes intéressées qui ont présenté des observations par écrit en vertu de l'article 46.

Les modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 48

L'article 48 qui a trait à l'exécution du remembrement est modifié pour tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022. Ainsi, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la Commission entend suivre le Conseil d'État dans sa proposition de préciser, à l'instar de l'article 84 actuel de la loi précitée du 19 juillet 2004, le délai dans lequel l'acte notarié de remembrement de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires doivent être dressés, ceci afin de garantir que les projets de remembrements soient exécutés avec la célérité requise.

De même, la Commission a remplacé le terme « détermine » par celui de « constate » conformément à l'observation du Conseil d'État de s'en tenir au texte de la loi précitée du 19 juillet 2004 sur ce point, étant donné que l'acte notarié ne constitue qu'un constat authentique du plan de remembrement et des formalités accomplies.

Le point 6° qui était superfétatoire en ce qu'il visait les moins-values résultantes d'éventuelles servitudes est supprimé. Quant au point 7°, il est complété conformément à la proposition de texte du Conseil d'État.

Le paragraphe 1^{er} est ensuite complété par un nouvel alinéa qui prévoit l'institution d'une hypothèque légale au profit des demandeurs ayant avancé les frais relatifs au remembrement, de sorte que le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle émise à l'endroit de l'alinéa 3.

Au paragraphe 2, les termes « approbation ministérielle » sont remplacés par ceux de « adoption ministérielle », ceci compte tenu du libellé de l'article 47, et afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État au regard de la cohérence de la terminologie de la disposition sous revue. Le Conseil d'État, pour sa part, aurait une préférence pour l'emploi des termes « décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement ».

Toujours au paragraphe 2, le Conseil d'État avait soulevé une série de questions dont notamment celle ayant trait à la nature juridique des actes y visés de même que celle relative aux hypothèques visées. Les questions précitées étant révélatrices d'un manque de précision de la disposition en cause, il s'était opposé formellement au paragraphe qui était source d'insécurité juridique.

À titre de réponse, la Commission relève, dans son commentaire de l'amendement, que les actes auxquels il est fait référence sont des actes notariés, et non des actes administratifs. Quant aux inscriptions hypothécaires, la Commission précise qu'il s'agit des hypothèques légales, qui ont pour but la récupération des frais engendrés à l'occasion d'une procédure de remembrement ministériel. La Commission propose ainsi d'adapter le paragraphe 2 en vue de préciser qu'il s'agit des hypothèques légales instituées par le présent article et que les actes en question sont « dressés par le notaire ».

Les adaptations effectuées à l'endroit du paragraphe 2 sont de nature à pallier le défaut de précision et permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Article 50

L'article 50 relatif aux servitudes frappant les terrains compris dans le périmètre d'un projet de remembrement est modifié pour tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 février 2022.

Ainsi, à l'alinéa 1^{er}, la Commission partage l'analyse du Conseil d'État et reprend la formulation, plus précise, de l'article 21 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relative aux travaux interdits.

L'alinéa 2 est complété, conformément à la suggestion du Conseil d'État, afin de préciser que les actes translatifs de propriété sur les fonds concernés font mention tant du projet de remembrement que du « plan de remembrement ».

Article 51

L'article 51 est amendé pour inclure, dans l'énumération des entités susceptibles d'avancer les frais d'exécution, l'État et le ministre qui a ordonné l'élaboration d'un projet de remembrement à sa propre initiative, ceci au vu des modifications apportées à l'article 44. Le Conseil d'État prend note du choix de la Commission de ne pas opter pour un régime dérogatoire aux articles 35 et 36 et des adaptations effectuées à l'endroit de ces mêmes articles.

Article 53

L'article 53 est adapté conformément à l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'État. Cette modification n'appelle pas d'observation.

Article 61

L'article 61 qui a trait à l'obligation de construire est supprimé. Le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition sous revue qui était source d'insécurité juridique en ce qu'elle visait notamment les terrains situés « partiellement » en zone destinée à être urbanisée. Plutôt que de préciser les termes critiqués par le Conseil d'État, la Commission a décidé de supprimer purement et simplement l'article 61 sans offrir de plus amples explications quant à ce choix. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État devient ainsi sans objet.

Le Conseil d'État réitère toutefois sur ce point les observations émises dans le cadre de ses considérations générales et estime que plutôt que de procéder à la suppression des mécanismes proposés à travers la loi précitée du 19 juillet 2004, il aurait fallu procéder à une analyse approfondie de ces mesures en les adaptant, le cas échéant, aux besoins et exigences actuels. Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises avait quant à lui plaidé pour le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de l'obligation de construire, mesure selon lui justement utile pour mobiliser des terrains en vue de la construction de logements.

Article 62

L'article 62 qui prévoyait une taxe annuelle de non-affectation à la construction sous forme d'une imposition communale est également supprimé. Le Conseil d'État rappelle qu'il s'était opposé formellement à ladite disposition pour plusieurs raisons. Outre l'interrogation sur les raisons ayant amené les auteurs à maintenir le dispositif relatif à la taxe de non-affectation et sur l'efficacité de celui-ci, le Conseil d'État avait relevé que la taxe en cause ne relevait pas de l'intérêt communal, mais bien de l'intérêt national, étant donné qu'elle visait à atteindre un objectif national, à savoir l'augmentation de l'offre de logements. L'établissement d'une telle taxe à un niveau communal aurait nécessairement entraîné une application qui aurait été fonction des circonstances locales et, partant, une différence de traitement. Ne voyant pas de raison objective justifiant une telle différence de traitement, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition en cause au motif qu'elle heurtait l'article 10*bis* de la Constitution en vigueur avant le 1^{er} juillet 2023. Le Conseil d'État avait en outre fait remarquer que cette taxe risquait encore de soulever des questions quant à sa conformité aux exigences découlant de l'article 14 de la Constitution en vigueur avant le 1^{er} juillet 2023 dans la mesure où il n'était pas exclu qu'elle soit qualifiée de sanction ou amende fiscale. Plus encore, les termes « terrain de bâtir net » et « début des travaux d'infrastructures » avaient été critiqués en raison de l'absence de définition.

Suite aux observations précitées, la Commission propose de supprimer ledit article, de sorte que les oppositions formelles émises par le Conseil d'État deviennent sans objet. La Commission explique encore que la procédure initialement prévue par l'article 62 devient superfétatoire au regard des

dispositions prévues dans le projet de loi n° 8082¹⁰ qui comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements. Le Conseil d'État note que le projet de loi n° 8082 comporte en effet un nouvel impôt national dénommé « impôt à la mobilisation de terrains » qui devra inciter les propriétaires à réaliser des constructions sur leurs terrains en vue d'augmenter l'offre de logements. Il renvoie sur ce point à son avis du 13 juin 2023 relatif au projet de loi en question.

Amendement 10

Moyennant l'amendement 10, la Commission entend modifier l'article 8 du projet de loi qui prévoyait d'insérer les articles 108quinquies et 108sexies ayant pour objet d'instaurer un régime transitoire.

À l'article 108quinquies, la Commission propose d'appliquer le nouveau dispositif relatif aux servitudes aux projets d'aménagement général, dont la procédure de modification est entamée, conformément à l'article 10, six mois après la publication de la loi en projet.

Quant à l'article 108sexies, qui excluait l'application de l'article 29bis 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^{er} janvier 2021, ce dernier article est supprimé conformément aux observations du Conseil d'État au motif que les dispositions transitoires ayant trait à l'application de l'article 29bis sont déjà fixées dans la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0¹¹, et plus particulièrement à l'article 14 qui comporte en effet des dispositions transitoires.

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 2

À l'article 1^{er}, phrase liminaire, le terme « la » avant les termes « même loi » est à maintenir.

Amendement 3

Au point 3°, à l'article 9ter, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est suggéré d'écrire :

« Tout plan d'aménagement général qui a pour objet le classement d'un fonds classé d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » produit des effets limités dans le temps dont la durée est renseignée dans par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation. »

Cette observation vaut également pour le point 4°, à l'article 9quater, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Au point 3°, à l'article 9ter, paragraphe 2, il convient d'écrire « Peuvent également être ~~couverts~~ frappés par d'une servitude » et « [p]our pouvoir être ~~couverts d'~~ frappés par une telle servitude ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Si les travaux prévus par le projet d'exécution ne sont pas entamés de manière significative avant l'écoulement de la date butoir, le fonds visé [...] ». Par ailleurs, il convient d'écrire « lors duquel le fonds a été ~~couvert~~ frappé par cette servitude ». Par analogie, ces observations valent également pour le point 4°, à l'article 9quater, paragraphes 2 et 4.

¹⁰ Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix de prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1er décembre 1936.

¹¹ Mém. A – n° 624 du 18 août 2021.

Au point 5°, à l'article *9quinquies*, il est suggéré de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Lorsque le bourgmestre constate que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir, il ~~en~~ notifie sa décision par voie de lettre recommandée avec accusé de réception ~~les~~ aux propriétaires concernés et, le cas échéant, ~~le~~ au bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement ~~d'une~~ d'une date butoir prévue aux articles *9ter* et *9quater*. L'obligation d'informer le bénéficiaire de l'autorisation de construire ainsi que les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse. »

Amendement 6

Il convient d'écrire « À l'article 35, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi, les termes [...] ».

Amendement 9

À l'article 48, paragraphe 2, il y a lieu de noter que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « seront » par le terme « sont ». Par ailleurs, les termes « au présent article » sont à remplacer par les termes « au paragraphe 1^{er} » et les termes « au paragraphe 1^{er} » par les termes « au même paragraphe ».

Amendement 10

Il convient de viser « [l]es dispositions des articles *9bis* à *9octies* ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 juillet 2023.

Pour le Secrétaire général,

L'attaché,

Michel MILLIM

Le Président,

Christophe SCHILTZ

