

Objet : Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. (4844DAA)

*Saisine : Ministre de l'Intérieur
(2 mai 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi n° 7139 sous avis portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « Loi modifiée du 19 juillet 2004 ») a pour objet, d'une part, la réforme des mesures d'exécution destinées à la mise en œuvre d'un plan d'aménagement général (PAG) ou particulier (PAP) approuvé par le Ministre de l'Intérieur et, d'autre part, l'introduction d'un nouvel outil sous forme d'un contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* » entre une commune et un ou plusieurs propriétaires de « *fonds non dédiés prioritairement à l'habitation mais pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation* », en vue d'accélérer la viabilisation de terrains à bâtir.

Après le projet de refonte de la loi sur l'aménagement du territoire¹ introduisant notamment des définitions du programme directeur d'aménagement du territoire² (PDAT), des plans directeurs sectoriels³ (PDS) et des plans d'occupation du sol⁴ (POS), et la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus »⁵ constituant un premier pas vers une simplification des procédures d'urbanisme, le projet de loi sous avis vise, selon l'exposé des motifs, à proposer aux communes un ensemble de mesures « *praticables et opérationnelles* », afin de mettre en œuvre un plan d'aménagement général approuvé. Il introduit par ailleurs une mesure dite innovante pour accélérer la viabilisation de terrains constructibles : le contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* ».

¹ Projet de loi n°7065 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 de route ; 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, avisé par la Chambre de Commerce le 17.01.2017.

² Le projet de loi sous avis définit le programme directeur comme un « *programme politique arrêtant les orientations et objectifs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire et constituant le cadre de référence en la matière pour les actions, plans ou projets de plans ainsi que les programmes de l'Etat et les communes* ».

³ Le projet de loi sous avis définit le plan directeur sectoriel comme un « *instrument de l'aménagement du territoire adopté par règlement grand-ducal, élaboré en vue de la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale en intégrant et précisant pour un ou plusieurs secteurs d'activités donnés les options nationales et en assurant la mise en balance d'intérêts du ou des secteurs d'activités donnés avec d'autres besoins en matière d'utilisation des sols et de l'espace* ».

⁴ Le projet de loi sous avis définit le plan d'occupation du sol comme un « *instrument de l'aménagement du territoire, adopté par règlement grand-ducal, élaboré en vue de l'aménagement d'une surface délimitée à l'échelle locale ou intercommunale et précisant, le cas échéant, la mise en œuvre d'une politique sectorielle d'importance nationale* ».

⁵ Loi du 3 mars 2017 portant notamment modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

La Loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoyait les sept mesures d'exécution suivantes :

- définition de zones de développement,
- définition de zones à restructurer,
- le remembrement urbain,
- la rectification de limites de fonds,
- l'expropriation pour cause d'utilité publique,
- les réserves foncières,
- l'obligation de construire.

Le projet de loi sous avis propose de supprimer les mesures d'exécution concernant les zones de développement, les zones à restructurer ainsi que la rectification de limites de fonds, jugées peu efficaces par les auteurs, et d'améliorer les procédures en matière de remembrement urbain et d'obligation de construire afin de le rendre plus opérationnelles. Les autres mesures d'exécution susmentionnées ne connaissent pas de modifications importantes, l'expropriation pour cause d'utilité publique notamment étant explicitée dans la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.⁶

Contenu de la réforme

Création d'un contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* »

Les mesures d'exécution concernant les zones de développement⁷ et les zones à restructurer⁸ étant jugées inefficaces par les auteurs, le projet de loi sous avis propose d'instaurer un nouvel outil consistant à la conclusion d'un contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* » entre une commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, et un ou plusieurs propriétaires de « *fonds non dédiés prioritairement à l'habitation mais pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation* », en vue d'accélérer la viabilisation de terrains à bâtir. Cela consiste à rendre obligatoire⁹ la conclusion d'un contrat administratif pour les terrains

⁶ L'article 20 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, avisée par la Chambre de Commerce le 26 avril 2011, consacre un droit pour les communes de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d'occupation du sol (POS) régulièrement déclarés obligatoires.

⁷ Définition à l'article 42 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 : « *On entend par zone de développement toute partie du territoire communal urbanisé ou non, non bâtie ou ne présentant des constructions et aménagements que sur une partie restreinte de sa surface totale, qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux tels que définis par les plans arrêtés sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ou pour le développement et l'organisation urbaine de la commune conformément au plan d'aménagement général et à son rapport justificatif.* »

⁸ Article 55 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 : « *Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone à restructurer un quartier existant de la localité qui présente un intérêt particulier pour le développement et l'organisation urbaine de la commune dans le sens que sa revalorisation permettrait une réorganisation urbanistique de la commune ou encore qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux (...).* »

⁹ Article 41, Champ d'application : « *La conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire entre la commune et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour*

devenus constructibles suite à une modification de la délimitation d'une zone verte dans le cadre d'une modification du plan d'aménagement général. (De façon facultative, une promesse de vente à la commune pourra être incluse à la valeur du terrain au moment de la signature du contrat.)

Il s'agit donc de favoriser la mise à disposition de terrains à bâtir dans les communes et de préciser les modalités du déroulement des constructions. En vue d'atteindre cet objectif et afin de réduire les délais d'approbation, après la soumission du contrat d'aménagement au conseil communal par le collège des bourgmestre et échevins, la « *délibération du conseil communal portant adoption du contrat d'aménagement est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote pour approbation au ministre* », qui aura un mois pour statuer. Par ailleurs, « *le contrat d'aménagement doit être conclu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général pour lequel la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire* » et doit définir le délai dans lequel le terrain pourra être viabilisé, sous peine de sanction impliquant la rétrogradation du terrain à son classement précédent (en zone verte par exemple). Ceci dans un but de plafonner le prix de vente des terrains reclassés afin de réduire la spéculation foncière.

Sont exclus de cette nouvelle disposition les terrains appartenant à l'Etat, à une commune ou à un promoteur public (tel que le Fonds du Logement ou la Société nationale des habitations à bon marché) et ceux inférieurs à un are.

Suppression et modifications de certaines mesures d'exécution existantes jugées inefficaces et inefficientes

Concernant la désignation de zones de développement et les zones à restructurer, mesures visant à accélérer des options d'aménagement jugées importantes pour les communes, force est de constater qu'à ce jour, les autorités communales n'ont jamais désigné de telles zones, probablement en raison de la lourdeur administrative inhérente aux procédures de désignation de telles zones, selon l'exposé des motifs. Le projet de loi sous avis propose donc de supprimer ces deux mesures d'exécution.

La rectification de limites de fonds est également supprimée. Selon l'exposé des motifs, cet instrument destiné à rectifier les limites de fonds dans le cas où une parcelle ne pourrait pas recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement en raison de sa forme, était difficile à appliquer. Il s'est en effet avéré inutile de prévoir une procédure à suivre en cas de désaccord entre propriétaires vu qu'en pratique, les seules rectifications qui aboutissent sont celles qui font suite à un accord entre propriétaires concernés. L'expropriation pour cause d'utilité publique¹⁰ reste la mesure d'exécution à laquelle tant les propriétaires que les communes peuvent avoir recours en cas de désaccord à côté du remembrement urbain ministériel, détaillé par la suite.

lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation. »

¹⁰ Article 56 et 57 du projet de loi sous avis : « Art. 56. Déclaration d'utilité publique : Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 57. Expropriation : L'arrêté de déclaration d'utilité publique autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles nécessaires à la réalisation du projet d'aménagement. Le même arrêté approuve le plan des parcelles et le tableau des emprises et il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles couvertes par les projets ci-dessus doit être réalisée ».

Le remembrement urbain est modifié via la suppression des notions de « remembrement conventionnel » et de « remembrement légal », le Ministre de l'Intérieur n'ayant jamais été saisi d'une demande dans le cadre d'une procédure de remembrement conventionnel ou légal à ce jour. Selon la Loi modifiée du 19 juillet 2004, le remembrement conventionnel prévoyait qu'un plan de remembrement pouvait « être initié et soumis aux propriétaires concernés par plusieurs propriétaires représentant la majorité des propriétaires intéressés et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement. » Le remembrement légal donnait la possibilité au Ministre de l'Intérieur d'ordonner « l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'au moins un cinquième des propriétaires des fonds à remembrer, soit à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer ».

Le projet de loi sous avis propose que le remembrement urbain ne puisse s'effectuer que par voie d'accord entre tous les propriétaires concernés ou par remembrement ministériel. Cette dernière mesure donne la possibilité au Ministre de l'Intérieur d'ordonner « l'élaboration d'un projet de remembrement à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune ou à la demande d'un ou de plusieurs propriétaires des fonds concernés ». Cette mesure constitue donc une alternative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, mesure à laquelle « les autorités communales ont toujours hésité à recourir », selon l'exposé des motifs.

Par ailleurs il est proposé de limiter le champ d'application du remembrement urbain aux seuls plans d'aménagement particulier.

Les réserves foncières ne font l'objet d'aucune modification.

L'obligation de construire est simplifiée dans le sens où il suffira d'une délibération au sein du conseil communal pour contraindre un propriétaire n'ayant pas de projet pour son terrain d'agir endéans trois ans, sous peine de s'exposer à des taxes sous forme d'imposition communale. La procédure prévue par la Loi modifiée du 19 juillet 2004, identique à celle prévue pour l'adoption d'un projet d'aménagement particulier (PAP), est en effet excessivement longue, impliquant notamment le collège des bourgmestre et échevins et la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement au sein du Ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, il est proposé de compléter la loi par une disposition qui rend obligatoire l'avertissement de l'ensemble des propriétaires des fonds concernés par lettre recommandée de la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction.

Considérations générales

De manière générale, la Chambre de Commerce soutient la volonté du Gouvernement de viabiliser rapidement des terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir tout en assurant une approche cohérente en matière d'aménagement du territoire, notamment dans le cadre de la refonte du programme directeur d'aménagement du territoire prévue dans l'accord de coalition du Gouvernement, en impliquant et en « associant la société civile ».¹¹

¹¹ Article du 5 avril 2017 intitulé « Lancement de la procédure de refonte du programme directeur d'aménagement du territoire », disponible sous www.dat.public.lu.

En effet, l'évolution dynamique du pays au cours des dernières décennies, avec l'accroissement rapide de l'emploi soutenu par un solde migratoire et naturel positif (entraînant une demande croissante sur le marché de l'immobilier), engendre des défis complexes et urgents en matière d'aménagement du territoire. Comme le déplorait la Chambre de Commerce dans son avis du 17 janvier 2017 sur le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire¹², « [l']insuffisance du cadre légal actuel et la prise de retard de la procédure des plans directeurs sectoriels, affectant le déploiement d'infrastructures vitales d'un point de vue socio-économique au détriment du logement, des zones d'activités économiques, du paysage et du transport, ont démontré la nécessité de procéder à une refonte globale des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'aménagement du territoire ». Sur toile de fond des scénarii de croissance démographique future du pays, la mise en place d'un système précis et cohérent en matière d'aménagement du territoire s'avère donc indispensable.

Le projet de loi sous avis vise à proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution réalisables et efficaces d'un plan d'aménagement général approuvé. De manière générale, la Chambre de Commerce salue les modifications prévues qui s'inscrivent dans une série de simplifications administratives dans le prolongement de la loi du 3 mars 2017, dite « Omnibus »¹³ et qui devraient engendrer une réduction tant en nombre qu'en temps des procédures au profit des communes et des porteurs de projets. Le fait de supprimer certaines mesures qui se sont montrées impraticables dans la Loi modifiée du 19 juillet 2004 va dans le sens des revendications de la Chambre de Commerce.

Concernant le contrat d'aménagement dit « *Baulandvertrag* », selon les analyses de l'Observatoire de l'habitat, 2.719 hectares seraient disponibles pour construire mais la majorité des terrains (92% de cette superficie) appartient à des propriétaires privés¹⁴. Eu égard aux enjeux de développement économique et territorial et à défaut de mesures incitatives suffisantes, la Chambre de Commerce, même si elle demeure foncièrement attachée au respect du droit de propriété, a conscience de la nécessité d'avoir recours à ce type d'instrument en dernier recours. Celui-ci devrait permettre une mobilisation accrue de terrains nouvellement déclarés terrains constructibles appartenant à des propriétaires privés, soit en ce qui concerne les nouvelles zones destinées à l'habitat définies par le plan sectoriel logement, soit pour tous les autres terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir suite à des décisions des conseils communaux compétents dans le cadre d'une révision de leur plan d'aménagement général respectif.

Dans son « Country Report Luxembourg 2017 »¹⁵ la Commission européenne fait le constat que les mesures adoptées et envisagées en matière de logement ne sont pas suffisantes pour faire face à la demande accrue : « *Dans l'ensemble, malgré le nombre de mesures adoptées et envisagées pour accroître l'offre de logements, le défi que doivent relever les autorités luxembourgeoises reste de taille. Compte tenu de la forte hausse attendue de la population et de la main-d'œuvre (...), la demande de logements devrait rester forte dans les années à venir. À l'inverse, et en dépit des mesures susmentionnées, l'offre de logements ne devrait pas s'accroître de manière significative.* » Dans cette lignée, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention

¹² Disponible sous www.cc.lu.

¹³ Avis de la Chambre de Commerce du 13 novembre 2016.

¹⁴ « Les types de propriétaires des terrains disponibles pour l'habitat en 2013 au Grand-Duché de Luxembourg », disponible sous www.observatoire.liser.lu.

¹⁵ « Country report Luxembourg 2017 » du 22 février 2017 disponible sous <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-luxembourg-en.pdf>.

des autorités publiques sur le fait qu'à côté de l'extension des périmètres de construction (en classant une zone verte en zone constructible par exemple), les surfaces à disposition au sein des périmètres de construction existants devraient également être valorisées davantage. La Chambre de Commerce préconise en effet d'aller plus loin dans la réflexion et d'implémenter également une stratégie de mobilisation des terrains constructibles déjà existants au sein des périmètres de construction. Cela devra nécessairement passer par une réforme en profondeur de l'impôt foncier¹⁶ ainsi qu'une densification de l'habitat.

Commentaire des articles

Concernant l'article 43 – Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes

En vue d'atteindre l'objectif de favoriser la mise à disposition de terrains à bâtir dans les communes et afin de réduire les délais d'approbation, après la soumission du contrat d'aménagement au conseil communal par le collège des bourgmestre et échevins, la « *délibération du conseil communal portant adoption du contrat d'aménagement est transmise dans les quinze jours qui suivent le vote pour approbation au ministre* », qui aura un mois pour statuer. Cependant, il n'est pas précisé dans quel délai le conseil communal doit délibérer après la soumission du contrat d'aménagement. Afin d'assurer une homogénéité des procédures dans toutes les communes, la Chambre de Commerce aurait souhaité plus de précisions à cet égard.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce aurait souhaité voir précisés les critères permettant au Ministre de l'Intérieur d'approuver ou de refuser l'adoption d'un contrat d'aménagement.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

DAA/DJI

¹⁶ Position de la Chambre de Commerce disponible dans son avis budgétaire du 18 novembre 2016 « Un budget quantitatif pour une croissance qualitative ? ». Voir également l'avis de la Chambre de Commerce du 11 octobre 2016 sur la mise en œuvre de la réforme fiscale 2017.