

Luxembourg, le 25 novembre 2024

Objet : Amendements parlementaires au projet de loi n°7139A¹ portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. (4484quaterBLE)

*Saisine : Ministre des Affaires intérieures
(19 septembre 2024)*

Troisième avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements parlementaires sous avis, qui constituent la 3^{ème} série d'amendements, ont tout d'abord l'objectif de scinder le projet de loi initial n°7139 en deux projets distincts (7139A & 7139B). Cette scission est suggérée pour que les mesures d'exécution des plans d'aménagement incluses dans le projet de loi initial puissent poursuivre la procédure législative jusqu'à leur adoption par la Chambre des Députés. Sur le fond, ils visent à introduire des mesures de simplification administrative dans le but de viabiliser plus rapidement des terrains et dans un deuxième temps, augmenter l'offre de logements. Par ailleurs, entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son dernier avis.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les mesures de simplification proposées par le Projet visant à accélérer les procédures d'aménagement du territoire et augmenter l'offre de logements.
- Elle accueille favorablement les précisions apportées par les auteurs suite aux observations du Conseil d'Etat.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

Contexte

Le projet de loi n°7139 (ci-après « le projet de loi initial ») vise à réformer la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain (ci-après la « loi

¹ [Lien vers les amendements parlementaires au projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

modifiée du 19 juillet 2004 »). Il propose de revoir les mesures d'exécution associées aux plans d'aménagement général (ci-après « PAG ») ainsi qu'aux plans d'aménagement particulier pour les « quartiers existants » et les « nouveaux quartiers » (ci-après « PAP QE » et « PAP NQ ») d'une commune. Le projet de loi initial a déjà fait l'objet d'amendements.

Lors de la dernière Commission des Affaires intérieures (ci-après « la Commission »), le projet de loi initial n°7139 a été scindé en deux projets de loi distincts :

- Projet de loi n°7139A portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.
- Projet de loi n°7139B portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 8 « Dispositions transitoires » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La Commission a proposé cette scission en deux projets « afin que les mesures d'exécution des plans d'aménagement contenues dans le projet de loi initial, telles que le remembrement urbain, puissent continuer à suivre la procédure législative jusqu'à leur adoption par la Chambre des Députés, alors que les autres mesures prévues par le projet de loi, telles que les servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction, feront l'objet d'un projet de loi à part ».

Avec le projet de loi 7139A (ci-après le Projet), les autorités souhaitent apporter des mesures de simplification dans la mise en œuvre des plans d'aménagement. Dans cette optique et afin d'accélérer les procédures, le Projet prévoit également de supprimer certaines dispositions. Ces mesures visent à encourager la mobilisation et la viabilisation de terrains pour l'habitat, dans le but d'accroître l'offre de terrains constructibles et de logements, et de limiter, autant que possible, les fortes augmentations des prix du foncier et de l'immobilier.

Depuis son dépôt en mai 2017, le projet de loi initial a fait l'objet d'amendements. Ainsi, le gouvernement a déposé, en date du 9 novembre 2020, des amendements gouvernementaux qui ont significativement modifié le texte initial. La Chambre de Commerce a émis son avis relatif au projet de loi n°7139, dans sa version initiale, en date du 20 juin 2017². Elle a rendu son avis complémentaire par rapport aux amendements gouvernementaux en date du 13 août 2021³. La Chambre de Commerce a également rendu son avis complémentaire par rapport aux amendements parlementaires en date du 24 octobre 2023⁴. Les amendements parlementaires sous avis constituent dès lors la 3^{ème} série d'amendements qui est apportée au Projet.

Pour rappel, avec la première série d'amendements, les auteurs ont en premier lieu supprimé le contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag⁵ » pour proposer alternativement de compléter le contenu du PAG d'une commune par l'introduction de 2 servitudes d'urbanisme légales. Les

² [Avis 4844DAA de la Chambre de Commerce du 20 juin 2017.](#)

³ [Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021.](#)

⁴ [Avis 4844terRMX de la Chambre de Commerce du 24 octobre 2023.](#)

⁵ En ce qui concerne le contrat d'aménagement, qui constitue un type de contrat administratif, la version initiale du projet de loi n°7139 prévoyait une obligation de conclusion d'un tel contrat entre la commune et le propriétaire / le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation, mais pour lesquels une modification du PAG de la commune prévoyait la désignation d'une zone destinée à être urbanisée et dédiée prioritairement à l'habitation. Il en était de même pour les fonds sis en zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l'habitation et frappée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement, pour lesquels une modification du PAG prévoyait une levée de cette interdiction. En outre, le contrat d'aménagement fixait également un délai pour réaliser les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des fonds concernés, le cas échéant par phase de réalisation. Le délai précité ne pouvait pas être inférieur à 3 ans.

amendements gouvernementaux procédaient (1) à la création d'une nouvelle zone de servitude superposée dite « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après « CTV ») et (2) à l'instauration d'une nouvelle zone de servitude superposée dite « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après « CTL »). Ainsi, les amendements gouvernementaux de l'époque ont élargi le champ d'application du projet de loi initial. En parallèle de la simple obligation de viabilisation des surfaces qui était déjà retenue dans la version initiale du texte, les amendements gouvernementaux ont ajouté une obligation de construction de logements qui est susceptible de s'appliquer sur des terrains viabilisés, donc y compris sur des « Baulücken⁶ », c'est-à-dire des terrains vacants dans le tissu urbanisé, mais qui sont viabilisés. Deuxièmement, la première série d'amendements a proposé des modifications concernant l'étude préparatoire qui, conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004, doit être réalisée dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un PAG. Elle a également suggéré l'introduction d'une procédure simplifiée pour les modifications ponctuelles du PAG d'une commune. Pour encadrer l'usage des servitudes CTV et CTL par les communes, la première série d'amendements a proposé l'ajout d'un « concept de mise en œuvre »⁷ en tant que 4^{ème} pilier additionnel de l'étude préparatoire⁸ qui doit servir de base à l'élaboration d'un projet de PAG. L'idée était que les communes élaborent un concept de phasage du développement dans le temps des fonds qui sont destinés à être urbanisés, ce également en partie sur la base des résultats d'une enquête réalisée auprès de différents propriétaires fonciers. Cette démarche était supposée contribuer à la détermination des délais de viabilisation et des délais de construction des 2 nouvelles zones de servitudes superposées CTV et CTL par les communes.

Les mêmes amendements gouvernementaux ont aussi défini, d'une part, un certain nombre de cas de figure où les communes seraient obligées de recourir à la désignation des servitudes CTV et CTL dans leur PAG, mais ils prévoyaient également des hypothèses où les communes pourraient désigner ces servitudes précitées de manière facultative. Par ailleurs, il était spécifié que le délai de viabilisation défini par une commune à travers une servitude CTV ne peut pas dépasser 12 ans⁹ et que le délai pour la construction de logements de la servitude CTL ne peut pas dépasser la durée de 4 ans. Finalement, les amendements gouvernementaux prévoyaient des mécanismes de sanction sous forme de reclassements urbanistiques en cas de non-respect des délais rattachés aux servitudes CTV et CTL par les propriétaires.

La deuxième série d'amendements avait pour objectif d'adapter le projet de loi initial suite aux observations du Conseil d'Etat, qui estimait dans son avis que les amendements gouvernementaux présentaient beaucoup d'insécurité juridiques. Dans un premier temps, les auteurs ont procédé à la suppression de l'article 1 du Projet qui portait sur la notion du « concept de mise en œuvre » en tant que 4^e pilier additionnel de l'étude préparatoire du projet de PAG en raison de nombreuses insécurité juridiques.

Les mêmes amendements ont confirmé les cas de figure où les servitudes CTV et CTL seront obligatoirement désignées dans le PAG lors d'une refonte ou d'une modification de ce dernier. Or, les amendements parlementaires ont apporté des nouveautés concernant la désignation facultative des servitudes afin « *d'éviter un pouvoir discrétionnaire de la commune et une ingérence arbitraire dans le droit de propriété des propriétaires fonciers* ». Malgré les recommandations de la Chambre

⁶ Il s'agit de terrains entièrement viabilisés (sans la nécessité de procéder à des travaux supplémentaires de voirie) et qui sont localisés dans une zone destinée à l'habitat, c'est-à-dire dans une zone d'habitation ou dans une zone mixte. Si une commune dispose d'un PAG « mouture 2011 », les Baulücken peuvent, en théorie, être mises en construction rapidement par le biais d'une simple autorisation de bâtir, puisque le dépôt d'un PAP « NQ » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG) n'est pas / plus nécessaire.

⁷ Le « concept de mise en œuvre » a été défini dans le cadre du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général. La Chambre de Commerce a été saisie pour avis pour ce projet de règlement grand-ducal en date du 21 juillet 2021. ([Lien vers le dossier sur le site de la Chambre de Commerce](#))

⁸ Pour rappel, la loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoit à l'heure actuelle 3 piliers pour ladite étude préparatoire : (1) une analyse de la situation existante (2) un concept de développement (3) des schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un PAP NQ.

⁹ Exceptionnellement, il était prévu que le PAG puisse arrêter un délai supérieur à 12 ans lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations imposant des contraintes supplémentaires.

de Commerce de réduire le créneau temporaire de viabilisation maximal de 12 à 8 ou 10 ans, ce dernier a été réduit à 6 ans.

Les mécanismes de sanction rattachés aux servitudes ont aussi fait l'objet de certains ajustements. Concernant la désignation facultative de la servitude CTV, elle ne prévoit plus, en cas de non-respect des délais, le reclassement en zone agricole, mais les fonds seront désormais couverts d'une zone superposée dite « zone d'aménagement différé (ZAD)¹⁰ ». Ce type de reclassement vaut également en cas de désignation obligatoire d'une servitude CTL.

Par ailleurs, la deuxième série d'amendements prévoyait également la possibilité de modifier ponctuellement un PAG, dans le but de soulager les communes et simplifier les démarches administratives. A ceci s'ajoute l'adaptation de la définition d'une modification ponctuelle d'un PAG.

Les modifications proposées par les 6 amendements parlementaires sous avis visent à appliquer des mesures de simplification administrative qui ont été discutées lors des réunions du Groupe de Travail – « Simplification Administrative » dans le but de viabiliser plus rapidement des terrains et dans un deuxième temps, augmenter l'offre de logements. Par ailleurs, ils prévoient également d'apporter des précisions au texte sur base des commentaires du dernier avis du Conseil d'Etat.

Commentaire des amendements

Concernant les amendements 1 et 2

Le premier amendement propose de supprimer l'article 1 du Projet. Cet article donnait la possibilité au collège des bourgmestre et échevins d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un PAG tel que prévu par l'article 30bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Or, les travaux effectués par le groupe de travail « Simplification administrative », mis en place suite à la réunion nationale « Logementsdësch » de février 2024, ont contribué à proposer des mesures de facilitation et de réduction des délais des procédures. Ainsi, il est proposé de réduire de manière significative la durée de la procédure d'adoption des PAG. En raccourcissant ces délais, l'intérêt d'introduire une procédure de modification ponctuelle allégée des PAG devient inutile. En effet, même si cette procédure de modification ponctuelle aurait été plus rapide que la procédure de modification complète actuelle, elle perd sa pertinence dans un contexte où l'ensemble de la procédure d'adoption du PAG est déjà accélérée.

La Chambre de Commerce salue cette suppression. Dans ses deux premiers avis complémentaires¹¹, elle demandait l'utilisation d'une procédure allégée de modification ponctuelle d'un PAG. Or, elle relevait également que cette procédure restait très complexe et contraignante en raison de son champ d'application restrictif, ne répondant à aucun moment aux principes de simplification administrative.

En ce qui concerne le deuxième amendement, il est proposé de supprimer l'article 4 du projet de loi initial, qui est devenu l'article 2 du Projet sous avis. Dans la continuité du premier amendement,

¹⁰ D'après l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, « [L]es 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. ».

¹¹ [Avis 4844terRMX de la Chambre de Commerce du 24 octobre 2023](#) et [Avis 4844bisRMX de la Chambre de Commerce du 13 août 2021](#)

toutes les procédures associées à la modification ponctuelle d'un PAG seront supprimées, afin d'harmoniser les processus de PAP et de PAG.

Il est en effet fréquent de rencontrer des difficultés lors des procédures d'adoption du PAP et du PAG. Ces processus présentent de nombreuses divergences, ce qui peut compliquer leur adoption simultanée, entraînant des risques d'erreurs procédurales et, en fin de compte, des retards dans leur approbation. La Chambre de Commerce salue ces mesures et la volonté du Gouvernement d'appliquer des dispositions pouvant accélérer et simplifier les procédures d'aménagement du territoire. Elle souhaite rappeler qu'une partie des difficultés concernant la disponibilité des terrains et des logements découle de procédures administratives longues et complexes.

Concernant les amendements 3 et 4

A la suite d'un avis complémentaire du 18 juillet 2023 du Conseil d'Etat, les auteurs ont été invités à fournir des précisions concernant à l'article 35 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, celui-ci ne spécifiant pas clairement à qui incombe l'obligation d'élaborer un projet d'exécution. En effet, cette absence de précision crée une insécurité juridique, ce qui va à l'encontre de la disposition en question. Afin d'y remédier, la Commission des Affaires intérieures propose d'ajouter que le projet d'exécution est élaboré soit par les propriétaires de l'assiette foncière, soit par un mandataire qu'ils auront désigné.

La Chambre de Commerce se prononce en faveur de cette précision. En effet, le terme « initiateur du projet » est trop général et pourrait entraîner des malentendus quant à l'élaboration du projet d'exécution. La clarification apportée permet de renforcer la sécurité juridique. La Chambre de Commerce estime que cette modification est essentielle pour éviter d'éventuels litiges et garantir une application cohérente et transparente de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Dans le cadre du quatrième amendement du Projet et suivant la logique du troisième, le Conseil d'Etat a demandé aux auteurs d'apporter des précisions supplémentaires à l'article 35 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Le Conseil d'Etat est d'avis que le terme « exécutant » mériterait des précisions supplémentaires. Les auteurs proposent de remplacer ledit terme par les termes « le propriétaire ou son mandataire ». Il apparaît qu'il est assez commun que les propriétaires des terrains couverts par un PAP ainsi que les mandataires, ne soient pas toujours ceux qui exécutent le PAP. Comme pour le troisième amendement, la Chambre de Commerce salue ces précisions.

Concernant l'amendement 5

L'amendement 5 propose la modification de plusieurs articles du Projet. En premier lieu, la Chambre de Commerce note que des précisions sur l'article 41 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sont désormais prévues. Dorénavant, les PAP NQ ainsi que les lotissements de terrains situés sur des zones couvertes par un PAP QE pourront être soumis à une procédure de remembrement ministériel.

A l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, est ajoutée une dérogation concernant l'attribution de terrains dans le cadre d'un remembrement ministériel dans un souci de plus grande flexibilité dans l'attribution des terrains aux propriétaires récalcitrants. La nouvelle procédure de redistribution des terrains prévoit d'attribuer des terrains correspondant à la surface de terrains apportés et qu'ils soient transférés aux propriétaires récalcitrants, dans un premier temps, sans aucune viabilisation. Les auteurs motivent ce choix par le fait qu'il faut éviter le paiement de soultes

nécessaires à compenser l'inégalité des lots attribués aux propriétaires récalcitrants et de respecter la situation initiale des lots redistribués dans le cadre du remembrement ministériel.

Le mécanisme prévoit deux options : d'une part, il permet de remodeler le parcellaire tout en restant conforme aux lots de construction désignés par le PAP ou le lotissement de terrains ; d'autre part, il propose « *de remodeler le parcellaire moyennant un morcellement de terrain qui ne tient pas compte des lots précités.* ». D'après les auteurs, la première option entre en application lorsque l'attribution de terrains peut se faire sans devoir payer de soultes. Le deuxième cas de figure, contrairement au premier, prévoit spécifiquement le paiement de soultes pour compenser la perte de surfaces. La Chambre de Commerce se félicite de l'inclusion de ces deux cas, facilitant ainsi l'anticipation des différentes dispositions.

Des modifications supplémentaires sont prévues dans les articles suivants au sein du cinquième amendement.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques spécifiques et accueille favorablement les précisions et les mesures de simplification introduites dans le projet de loi initial.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

BLE/DJI