



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

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

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 20 juillet 2021, le projet de règlement grand-ducal sous examen. Celui-ci est à lire ensemble avec les amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qu'il vise à mettre en œuvre.

Le SYVICOL tient à rappeler ici son avis du 25 janvier 2021 dans lequel il a analysé de façon critique, mais constructive, ledit projet de loi et auquel le ministère n'a pas réagi. Il avait ainsi estimé que les servitudes envisagées ne pouvaient recevoir son aval pour les motifs amplement développés dans son avis, tout en formulant des pistes alternatives. Le SYVICOL reste persuadé que l'insécurité juridique est un risque qu'il faut se garder de courir, et il est ouvert à un dialogue afin de rechercher une solution satisfaisante aux problèmes identifiés.

Dans son avis précité, le SYVICOL avait déjà partiellement tenu compte de deux avant-projets de règlements grand-ducaux, dont le contenu a été repris au projet de règlement grand-ducal sous analyse. Le présent avis reproduit dès lors principalement ces précédentes observations.

L'introduction de zones de servitude « créneau temporaire de viabilisation » (CTV) et « créneau temporaire de logements » (CTL) prévue au projet de loi n°7139 rend nécessaire l'adaptation du règlement grand-ducal précisant le contenu de l'étude préparatoire au nouveau concept de mise en œuvre, impliquant de nouvelles démarches à effectuer par les autorités communales. D'autre part, le règlement grand-ducal concernant le contenu du plan général d'une commune devra être complété par une description et une représentation graphique de ces deux nouvelles zones superposées.



II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le **concept de mise en œuvre** devient une composante autonome de l'étude préparatoire. Il constitue cependant toujours un des éléments obligatoires du schéma directeur, ayant le même objet que la modification projetée. Le SYVICOL demande partant à voir **préciser le champ d'application** du concept de mise en œuvre par rapport aux autres éléments de l'étude préparatoire (article 1^{er}), et **adapter sa terminologie** à celle définie dans la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain (article 3).
- Dans le cadre de l'élaboration du concept de mise en œuvre, les autorités communales devront procéder à une enquête auprès des propriétaires concernés afin de déceler dans la mesure du possible leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai. Le SYVICOL craint que cette opération ne s'avère **complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré**, alors que la décision reposera *in fine* sur les autorités communales qui, en cas d'enquête, devront accomplir et justifier de démarches supplémentaires dont la plus-value est discutable. Les propriétaires pouvant toujours faire valoir leur droit de réclamation dans le cadre de la procédure d'enquête publique, le SYVICOL propose de **supprimer l'enquête au stade de l'étude préparatoire**, sinon de souligner dans la formulation du texte, qu'il s'agit d'une **obligation de moyen** et non de résultat (article 3).
- Les nouveaux articles 29**bis** et 29**ter** du règlement grand-ducal précisent **les fins, les conditions et les modalités des futures servitudes**. Le SYVICOL propose de transférer certains éléments dans la loi pour des raisons de cohérence et de respect du cadrage normatif. Par ailleurs, il est d'avis qu'une énumération à titre d'exemple des constructions répondant à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement à l'article 29**ter** n'est pas opportune, et il propose à la place de **reclasser les fonds concernés en zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP]** selon l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (article 4).
- Le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune introduit deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' » sur laquelle les communes doivent faire figurer la **date butoir du délai de viabilisation ou de construction de logements**. Le SYVICOL constate que les communes seront dans l'**impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation** étant donné que le point de départ de ce délai, qui est fixé au jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, n'est par définition pas encore connu au stade de l'élaboration du projet d'aménagement général, pas plus qu'au stade du second vote. Il demande partant à voir **supprimer l'indication des dates butoir dans la partie graphique du PAG** et d'indiquer uniquement la durée de viabilisation et de construction de logements dans la partie écrite du PAG (article 5).



III. Remarques article par article

Articles 1^{er} et 2

La modification projetée par le projet de loi n°7139 de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, au niveau du contenu de l'étude préparatoire avec l'introduction d'un nouveau concept de mise en œuvre, implique la modification subséquente du règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

Si l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal supprime bien le point 6 « phasage de développement urbain » qui n'a plus lieu d'être au niveau des éléments constitutifs du concept de développement, puisqu'il fera désormais partie intégrante du concept de mise en œuvre, le SYVICOL se demande en revanche pourquoi les auteurs ont laissé subsister le concept de mise en œuvre au niveau des éléments obligatoires du schéma directeur (article 11, paragraphe 1^{er}, point 5 du texte coordonné). En effet, ce concept de mise en œuvre a pour vocation de déterminer le phasage de développement des zones destinées à être urbanisées et soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier », tout comme la nouvelle section 3. – Concept de mise en œuvre prévue à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Le SYVICOL est d'avis qu'il faudra soit remédier à cet oubli, soit préciser en quoi le concept de mise en œuvre du schéma directeur se différencie de celui prévu à la nouvelle section 3.

Article 3

Cet article introduit trois nouveaux articles 6, 7 et 8 composant la nouvelle section 3.- Concept de mise en œuvre.

Concernant la définition du concept de mise en œuvre figurant au nouvel article 6, le SYVICOL constate qu'il s'applique aux « fonds destinés à être urbanisés ». Or, cette terminologie n'est employée qu'à l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune au sujet de la zone d'urbanisation prioritaire, tandis que l'article 2 du même règlement ne distingue que les deux catégories de base que sont les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (parmi lesquelles les zones d'habitation – article 8 – et les zones mixtes – article 9) et les zones destinées à rester libres.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le champ d'application du texte vise à la fois les fonds classés dans une zone non dédiée prioritairement à l'habitation, mais dont le reclassement dans une zone destinée à être urbanisée dédiée principalement à l'habitation est envisagé, ainsi que les fonds qui sont situés dans une zone urbanisée dédiée principalement à l'habitation, mais qui sont restés vierges de toute construction. Le SYVICOL recommande, pour éviter toute confusion quant aux fonds ou aux zones concernés, de préciser et d'adapter une terminologie uniformisée.

Le nouvel article 7 prévoit que, dans le cadre de l'élaboration du concept de mise en œuvre, les autorités communales devront « *procéder à une enquête menée auprès des propriétaires concernés afin de déceler dans la mesure du possible leur disposition à urbaniser leurs fonds et*



endéans quel délai ». Cette démarche a pour objectif, selon les auteurs du projet de règlement, de porter davantage l'attention des autorités communales sur la réalité foncière de la commune en tenant compte des intentions des propriétaires afin de personnaliser les délais de viabilisation respectivement de construction des terrains concernés, ceci en vue de faciliter l'exécution ultérieure des PAP.

Si le SYVICOL est d'avis que ces principes doivent de toute évidence guider les autorités communales dans la préparation de leur PAG, il craint néanmoins que cette opération ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré.

En effet, le texte impose aux autorités communales de « procéder à une enquête auprès des propriétaires concernés ». D'après le commentaire des articles, cette procédure n'est pas encadrée de manière rigide et exhaustive par la loi afin de laisser aux autorités communales une certaine marge de manœuvre dans la conduite de cette opération. Néanmoins, le terme « enquête » peut être facilement assimilé à la procédure d'enquête publique, ce qui ne correspond pas à la volonté des auteurs du texte. Le SYVICOL observe dans ce contexte que l'identification et la prise de contact avec les différents propriétaires ou leurs ayants-droits risque de s'avérer particulièrement fastidieuse pour les communes. Dans quelle mesure la commune devra-t-elle justifier des démarches entamées auprès des propriétaires dans l'étude préparatoire ? De même, encore faut-il que les propriétaires touchés se montrent coopératifs. Quid s'ils ne donnent pas suite aux sollicitations de la commune ?

Il ressort par ailleurs clairement du texte que l'avis des propriétaires qui répondront à la commune ne vaut qu'à titre indicatif et ne constitue qu'un des éléments à prendre en compte dans la prise de décision finale des autorités communales, conformément aux articles 9^{ter} et 9^{quater}, point 2, alinéa 3¹.

Il convient également de préciser qu'en droit administratif, l'étude préparatoire constitue un acte préparatoire à un acte administratif à caractère réglementaire² qui échappe au champ d'application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. C'est donc dans le cadre de l'examen d'un éventuel recours contre la délibération du conseil communal portant adoption du PAG, que le juge administratif sera amené à apprécier l'existence et la légalité des motifs à la base de l'acte attaqué, ces derniers devant avoir existé au moment où ils ont été pris³. La motivation de la décision finale des autorités communales concernant le délai de viabilisation respectivement de

¹ D'après ces articles, le délai « tient compte de l'envergure des travaux, 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, ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné. »

² Pasicrisie administrative 2020, n° 36 et suivants : « Une jurisprudence constante décide que les projets d'aménagement constituent des actes réglementaires dans la mesure où ils ont pour objet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement et le régime des constructions à élever. »

³ Cour adm. 23 février 2006, n° 20173C du rôle : « les actes administratifs à caractère réglementaire doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité. Ces motifs doivent être retraçables, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi. »



construction devra donc ressortir à suffisance du dossier administratif de l'étude préparatoire et ne pas se limiter aux seuls résultats de l'enquête, qui font partie intégrante dudit concept d'après l'article 8 relatif au contenu. Les communes devront dès lors être particulièrement vigilantes sur ce point et veiller à documenter leurs démarches.

D'autre part, si, comme le notent les auteurs du projet de loi, une augmentation annuelle de quelque 6% du prix du foncier constructible incite les propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation différée en fonction des fluctuations du marché immobilier, ces derniers auront tout intérêt à exploiter au maximum la fenêtre de 12 années respectivement de 4 années qui leur est ouverte, et donc de retarder le plus possible le risque de s'exposer à un éventuel reclassement. Contrairement à la commune, les propriétaires ne seront pas tenus de justifier de leur volonté de voir fixer telle ou telle durée, de sorte que la probabilité est forte que l'on opte finalement pour un délai de viabilisation maximal de douze ans, même s'il faut espérer que les propriétaires collaboreront avec les autorités communales en vue de mobiliser leur bien.

Au regard de ce qui précède, le SYVICOL est d'avis qu'il vaudra mieux supprimer cette enquête au stade de l'étude préparatoire, les propriétaires pouvant toujours faire valoir leur droit de réclamation dans le cadre de l'enquête publique. Le cas échéant, il propose de reformuler le texte afin de souligner qu'il s'agit pour les autorités communales d'une obligation de moyen et non de résultat comme suit : « En vue de cadrer utilement le phasage de développement des fonds destinés à être urbanisés visés à l'article 6, alinéa 2, **la commune peut contacter, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés afin qu'ils lui fassent connaître** leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette formulation laisse le choix aux autorités communales du moyen de contacter ces propriétaires, tout en soulignant le fait qu'« à l'impossible nul n'est tenu ».

Enfin, en ce qui concerne le contenu du nouvel article 8, le SYVICOL préconise de remplacer la notion d'« illustration » par celle de « plan », plus adaptée au langage architectural.

Article 4

Ces articles insèrent deux nouveaux articles 29*bis* et 29*ter* à la suite de l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, conformément au futur article 9*bis* de la loi selon lequel un règlement grand-ducal précise le contenu des servitudes prévues au présent article.

S'agissant d'une matière réservée par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, des éléments moins essentiels pouvant être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc⁴. Les nouveaux articles 29*bis* et 29*ter* du règlement grand-ducal précisent toutefois les fins, les conditions et les modalités des futures servitudes, même si les articles 9*ter* et 9*quater* en projet contiennent également des éléments d'application des nouvelles servitudes. Le cas échéant, il serait utile de transférer dans le texte de l'article 9*bis*, la finalité

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n°108/13 du 29 novembre 2013



recherchée par ces servitudes à savoir promouvoir l'accélération de la viabilisation des fonds concernés respectivement promouvoir l'accélération de la réalisation de logements.

Le SYVICOL estime qu'il n'est pas opportun d'énumérer à l'article 29^{ter}, alinéa 2, « *des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux, des logements situés dans les structures médicales et paramédicales et des logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale* », le commentaire des articles y ajoutant des centres d'accueil pour femmes en détresse. D'autres structures d'hébergement – logements pour étudiants, résidences pour personnes âgées, logements intergénérationnels, foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers, etc - poursuivent cette finalité d'intérêt général. Le SYVICOL se demande d'ailleurs pourquoi les auteurs n'ont pas fait le choix de reclasser le fonds concerné en zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] selon l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui se définit comme suit : « Les zones de bâtiments et d'équipements publics sont réservées aux constructions et aménagements d'utilité publique et sont destinées à satisfaire des besoins collectifs. Seuls des logements de service ainsi que les logements situés dans les structures médicales ou paramédicales, les maisons de retraite, les internats, les logements pour étudiants, les logements locatifs sociaux et les logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale y sont admis. »

Ces deux nouveaux articles prévoient également que les dates butoirs des servitudes sont indiquées dans la partie graphique du PAG. Il est renvoyé aux observations à suivre sous l'article 5, relatif à la nouvelle légende-type.

Article 5

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal modifie l'annexe I du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 précité en le complétant par deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' ».

Sur l'illustration de cette légende, doit figurer la date butoir sous la mention CTV/CTL. Les auteurs indiquent qu'il a été opté pour l'indication des dates butoir des zones de servitude sur la partie graphique du PAG pour des raisons de transparence et de sécurité juridique. Si cette intention est louable, le SYVICOL tient à faire remarquer que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation. En effet, ces délais courent à partir de l'entrée en vigueur du PAG, conformément aux futurs articles 9^{ter} et 9^{quater}, qui interviennent trois jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune aux termes de l'article 19 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Or, précisément, la date d'entrée en vigueur du PAG n'est pas encore connue au moment du calcul du délai de viabilisation ou de construction respectivement du vote du conseil communal puisqu'elle dépend de la date d'approbation par le ministre, qui dispose d'un délai de trois mois pour prendre sa décision.

Il s'y ajoute que l'article 9^{septies} prévoit que les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent être suspendus, de sorte que l'indication figurant au PAG serait erronée et pourrait précisément être source d'insécurité juridique.



La seule solution possible consiste donc à supprimer l'indication des dates butoirs dans la partie graphique du PAG. Les délais de viabilisation (8 – 10 – 12 ans ou plus) et de construction de logements fixés par les autorités communales étant indiqués dans la partie écrite du PAG, leur publicité est assurée et il appartiendra le cas échéant aux intéressés de se renseigner auprès de la commune sur la situation du terrain et sur la date de l'écoulement du délai de viabilisation ou de construction.

Adopté par le Comité du SYVICOL, le 8 novembre 2021