



# SYVICOL

Syndicat des Villes et  
Communes Luxembourgeoises

## Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

### Deuxième avis complémentaire 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 18 novembre 2022, les amendements au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, soumis au Conseil d'Etat par courrier du 27 octobre 2022.

Le SYVICOL a déjà avisé ledit projet de loi à deux reprises, une première fois en date du 13 novembre 2017 puis une seconde fois en date du 25 janvier 2021. Il constate cependant avec regret qu'aucun des amendements ne donne suite à l'une de ses remarques, bien que certaines des modifications effectuées pour donner suite à l'avis du Conseil d'Etat vont dans le sens voulu par le SYVICOL. Il se réjouit d'ailleurs de constater que nombre de ses considérations sont partagées par la Haute Corporation.

Si le SYVICOL se félicite d'être consulté sur le projet de loi sous examen, qui est d'une grande importance pour les communes, il regrette l'absence de véritable dialogue avec le ministère de l'Intérieur dans ce dossier en vue de faire évoluer le texte vers davantage d'efficacité tout en répondant à l'objectif de la simplification administrative. À la suite des différents avis émis par le SYVICOL, ce sujet a bien été abordé lors de ses entrevues régulières avec le ministère de l'Intérieur mais il a été rapidement évacué, celui-ci expliquant être dans l'attente de l'avis du Conseil d'Etat, avec lequel il s'est déjà réuni à trois reprises, pour voir quelles étaient les suites à donner au projet de loi. Il semble donc que seule une prise de position exhaustive de la Haute Corporation soit en mesure de contribuer à une modification du projet de loi.

Le SYVICOL tient cependant à rappeler sa disponibilité pour collaborer activement dans un esprit ouvert et constructif avec le ministère de l'Intérieur afin de rechercher des solutions pragmatiques qui permettront de doter les communes d'instruments efficaces répondant au principe de sécurité juridique, qu'elles pourront ensuite mettre en œuvre. Ceci est d'autant plus important en ce qui concerne le présent projet de loi qui ambitionne de « *proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution praticables et opérationnelles* » permettant d'augmenter l'offre de terrains disponibles et d'accélérer la création de logements et de logements abordables.



## II. Eléments-clés du deuxième avis complémentaire

- Le SYVICOL salue la suppression de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui avait érigé le concept de mise en œuvre en une composante autonome de l'étude préparatoire ainsi que l'enquête subséquente auprès des propriétaires concernés (amendement 1).
- Il se réjouit que la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général (ci-après PAG) corresponde désormais à celle de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier, même si une formulation identique des deux articles serait préférable. En revanche, il déplore le maintien des exclusions d'office énumérées à l'alinéa 4, qui ne sont pas justifiées, et il insiste sur leur suppression (amendement 2).
- Le SYVICOL constate avec satisfaction que le nouvel article 9*bis* limite dans le temps les effets du PAG portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou en zone mixte ou pour lesquels la zone d'aménagement différée (ci-après ZAD) est levée, et conditionne leur maintien au respect des servitudes de façon à neutraliser une éventuelle demande d'indemnisation des propriétaires concernés (amendement 3).
- Il demande de voir préciser à l'article 9*ter* les termes « *entamés de manière significative* » qui s'appliquent aux travaux de viabilisation vu la grande diversité des travaux à effectuer et alors que c'est le bourgmestre qui devra apprécier le commencement de ces travaux.
- Le SYVICOL approuve l'introduction de critères pour l'inscription des servitudes facultatives prévues aux articles 9*ter*, paragraphe 2 et 9*quater*, paragraphe 2, à savoir que l'urbanisation de ces fonds contribue par leur localisation et leur envergure soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.
- Si la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction a été assouplie pour les servitudes facultatives dans la mesure où les fonds concernés se verront couverts par une ZAD, celle-ci n'en est pas moins antinomique en raison de la nature même de la ZAD qui s'oppose aux considérations urbanistiques ayant précisément justifié l'inscription des servitudes « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL). Il est à craindre que le fait de substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne puisse être objectivement justifié.
- De même, si les propriétaires concernés sont assurés de la levée du blocage temporaire de leurs fonds bien situés, la commune risque, en revanche, de se retrouver bloquée dans son développement en attendant la mobilisation de ces fonds couverts par la ZAD.
- Le SYVICOL demande à voir clarifier les modalités selon lesquelles il peut être dérogé à la durée maximale des servitudes CTV et CTL (articles 9*ter* et 9*quater*, paragraphe 3) ainsi que les modalités de leur prorogation (article 9*septies*), et insiste sur l'introduction d'une date butoir pour l'achèvement des travaux.
- Il note avec satisfaction que le constat 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 et la procédure qui s'en suit relève de la seule compétence des autorités communales (article 9*quinquies*). En revanche, il exprime ses doutes par rapport à l'absence de recours à une modification du PAG au profit d'une « adaptation » du PAG alors que, selon lui, les prescriptions d'une zone superposée doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG.



- Les modifications apportées à l'article 9*septies* entraînent une charge administrative supplémentaire pour les communes qui pourrait être au moins partiellement évitée en ce qui concerne la suspension des créneaux pendant la procédure de remembrement. Ces créneaux devraient également pouvoir être modifiés dans le cadre d'une procédure de remembrement.
- Le SYVICOL réitère sa vive opposition à l'article 9*octies*, paragraphe 2, qui empêche toute modification du PAG ou du PAP portant sur les fonds concernés par un non-respect des CTV ou CTL pendant un délai de six ans, et qui est contraire tant aux principes à valeur constitutionnelle qu'à la loi. De plus, la disposition pénalise les propriétaires récalcitrants dans une moindre mesure, ce qui n'est pas le cas des communes dans le contexte d'une limitation de l'artificialisation du foncier.
- Le SYVICOL se félicite du rétablissement du délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis par rapport au projet de PAG (amendement 4).
- Il est d'avis que la suppression de la réunion d'information avec la population dans le cadre de la procédure de modification ponctuelle du projet d'aménagement général n'est pas de nature à contribuer à une simplification administrative significative et il maintient son opposition au texte qui prévoit une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt, tout en renvoyant à ses propositions formulées dans son avis complémentaire (amendement 5).
- Il demande à voir rétablir la formule supprimée à l'article 42 selon laquelle les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale, alors que la procédure de remembrement doit tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés. Le SYVICOL réitère ses interrogations par rapport à la cession différée des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics qui ne sont pas levées par les modifications proposées (amendement 9).
- Le SYVICOL marque son accord avec les modifications à l'article 44 du droit d'initier la procédure de remembrement ministériel, qui réduisent le risque que le recours à ce remembrement forcé ne devienne la règle. Néanmoins, il estime que le texte devrait être complété afin d'informer les personnes concernées par la demande de remembrement et les impliquer dans l'élaboration du projet.
- Il insiste sur une consultation des communes par rapport au projet de remembrement et aux observations présentées et il réclame l'ajout d'une disposition en ce sens à l'article 46.
- Le SYVICOL s'oppose vivement à la suppression des articles 61 et 62 relatifs à l'obligation de construire et il propose une nouvelle formulation de l'article 61 tenant compte de l'opposition formelle et des remarques émises par la Haute Corporation, afin de permettre au conseil communal d'ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées.
- Aux yeux du SYVICOL, l'obligation de construire peut très bien s'articuler avec le nouveau dispositif des servitudes, tout en étant bien plus efficace. Une commune disposerait du choix d'apposer une zone superposée CTV/CTL ou d'ordonner l'affectation à la construction selon ses projets sur les terrains concernés. Il demande en conséquence de reprendre à l'article 62 le libellé de l'actuel article 104, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et donc de permettre à la commune d'entamer une procédure d'expropriation si l'ordre du conseil communal n'est pas suivi d'effet.



- Le SYVICOL salue la simplification des dispositions transitoires concernant les articles 9<sup>ter</sup> à 9<sup>octies</sup> qui s'appliqueront aux projets d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la loi (amendement 10).

### III. Remarques amendement par amendement

#### Amendement 1

L'amendement 1 supprime l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui avait introduit la notion de concept de mise en œuvre dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG. Compte-tenu des critiques et des questions soulevées par le SYVICOL dans son précédent avis, il salue la suppression de cette disposition.

#### Amendement 2 – nouvel article 1<sup>er</sup>

Le SYVICOL se réjouit de constater que les auteurs de l'amendement ont suivi sa proposition de définir la modification ponctuelle d'un PAG par analogie à celle d'un PAP, même si l'appréciation du caractère ponctuel ou non de la modification risque toujours de donner lieu à un contentieux. Il note cependant que les deux définitions ne correspondent pas exactement dans la mesure où l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 vise « *un ou plusieurs points précis* » tandis que la nouvelle définition de l'article 1<sup>er</sup> vise « *un ou plusieurs fonds précis* ». Le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées dans son avis du 25 janvier 2021 et confirme sa préférence pour une formulation identique de ces deux articles.

En revanche, il déplore que le nouveau texte maintienne les exclusions d'office énumérées à l'alinéa 4 du futur article 8, au motif que « *ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives* ». Or, justement, il ne s'agit pas de préciser le caractère substantiel ou non de telle ou telle modification ponctuelle du PAG, qui est *a priori* circonscrit à la définition précitée, mais bien d'exclure purement et simplement de la procédure dite « allégée » de modification ponctuelle certaines situations. Le SYVICOL s'était fermement opposé à cette limitation du champ d'application de cette disposition pour les motifs amplement développés dans son précédent avis qui conserve toute sa pertinence. Il note d'ailleurs avec regret que le Conseil d'Etat, qui avait critiqué les restrictions ainsi apportées au champ d'application de cet article en notant qu'il « *semble opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de moindre envergure* », n'a pas été suivi dans son analyse qui rejoint celle du SYVICOL.

Le SYVICOL maintient que ces exclusions ne sont pas justifiées et insiste encore une fois sur la suppression de l'alinéa 4. Concernant le premier cas de figure, à savoir les modifications qui ont pour objet de délimiter la zone verte, il rappelle que la compétence du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pourrait tout à fait s'exercer parallèlement à celle du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions. De même, la problématique liée au deuxième cas de figure, à savoir les modifications « *qui ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol* », est également inchangée. Le SYVICOL s'était notamment interrogé sur ce qui est substantiel et ce qui ne l'est pas, dans la mesure où, par définition, toute modification du PAG affecte le mode et le degré d'utilisation du sol. A ce titre, l'article 29<sup>bis</sup> de la loi modifiée du 19 juillet 2004 illustre bien cette



hypothèse et les interprétations dysphasiques auxquelles elle peut se prêter. En effet, une modification du degré d'utilisation du sol telle que prévue à cet article ne serait ni substantielle ni même ponctuelle puisqu'elle serait dispensée de toute modification du PAG pour tenir compte de cette augmentation.

Enfin, le dernier cas de figure concerne les modifications susceptibles de contrevenir aux objectifs énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. Ici encore, les termes « susceptibles de » sont largement sujets à interprétation. Dans la mesure où cette conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle du PAG fait précisément l'objet de la vérification du ministre dans le cadre de la procédure allégée d'approbation du projet de modification ponctuelle du PAG telle que prévue au futur article 18*bis*, paragraphe 7 de la loi (article 4 du projet de loi), l'exclusion visée est superflue.

Le SYVICOL profite ici de l'occasion pour mettre en perspective le présent projet de loi avec le projet de programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après PDAT) qui prévoit, lui, de limiter l'artificialisation du foncier. Il partage ainsi la préoccupation du Conseil d'Etat quant à un manque d'efficacité du dispositif des servitudes qui est d'autant plus grand que le projet de PDAT prévoit que « *les modifications des PAG peuvent toujours être réalisées tout en s'inscrivant dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol* ». Autrement dit, les chances de reclassement futures d'un terrain qui se trouve actuellement classé dans une zone non constructible en une zone d'habitation ou une zone mixte seront, sinon quasi inexistantes, du moins sérieusement compromises. Dans ces conditions, la désignation obligatoire de telles servitudes, qui ne s'appliquera qu'aux PAG dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la future loi (amendement 10), ce qui entraînera nécessairement un décalage de plusieurs années, risque de rester lettre morte.

### **Amendement 3 – nouvel article 2**

Cet amendement apporte des modifications aux futurs articles 9*bis* à 9*octies*. Le SYVICOL n'a pas d'observation à formuler en ce qui concerne le point 1<sup>o</sup>.

Le point 2<sup>o</sup> modifie le futur **article 9*bis*** et remplace notamment les termes « peut désigner » par « désigne », étant précisé que la désignation par le conseil communal des servitudes créneau temporaire de viabilisation (ci-après CTV) et créneau temporaire de construction de logements (ci-après CTL) continue à être obligatoire pour les cas visés aux articles 9*ter* et 9*quater*, paragraphe 1<sup>er</sup>, et facultative pour les cas visés aux articles 9*ter* et 9*quater*, paragraphe 2.

Le SYVICOL rappelle qu'il s'est montré favorable à l'instauration de telles servitudes, sous réserve de ses considérations quant aux effets et sanctions qui y étaient attachées. Ainsi, il était d'avis que si les limitations au droit de propriété apportées par les servitudes CTV et CTL ne pouvaient ouvrir droit à indemnité au bénéfice des propriétaires des fonds grevés, tel n'était en revanche pas le cas du changement de statut des fonds dans le PAG qui, lui, ouvrait droit à indemnité. Pour neutraliser cet effet indésirable des servitudes, le SYVICOL avait proposé d'ériger l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements en une condition de ce classement en zone constructible, qui serait lui-même provisoire et donc limité dans le temps. Il se réjouit de constater que les modifications introduites à l'article 9*bis* par l'amendement 3 suivent le même raisonnement, de sorte que « *les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement*



*favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation ».*

L'article 9ter a été entièrement réécrit dans le but de renforcer la sécurité juridique de la servitude CTV (point 3°). Le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> souligne la volonté des auteurs de limiter dans le temps les effets du PAG portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou en zone mixte (alinéa 1<sup>er</sup>) ainsi que sur ceux pour lesquels la zone d'aménagement différée (ci-après ZAD) est levée (alinéa 2). La servitude CTV s'applique dès lors de manière automatique et obligatoire sur ces fonds, dans les conditions prévues au paragraphe 3. L'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> précise désormais que les effets du PAG continuent à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation. Le SYVICOL observe que contrairement à l'article 9quater qui précise la définition du gros œuvre permettant de qualifier le commencement des travaux de construction, ni l'article 9ter, ni l'article 9quinquies n'apportent d'explication sur ce qu'il faut entendre par « entamés de manière significative » pour les travaux de viabilisation. Vu la diversité des travaux à effectuer et par différents prestataires, le SYVICOL estime qu'il serait opportun de détailler ce que recouvre cette notion. En effet, il convient de garantir un maximum de sécurité juridique tant pour le propriétaire des fonds que pour le bourgmestre qui devra apprécier le commencement des travaux conformément à l'article 9quinquies.

Inversement, à défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35 de la loi avant l'écoulement de la date butoir, le fonds est reclassé, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, et retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol dont il disposait avant le vote du conseil communal lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude (article 9ter, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>). Le SYVICOL fait remarquer ici que ce reclassement concerne les deux hypothèses couvertes par le paragraphe 1<sup>er</sup>, c'est-à-dire à la fois celle d'un classement dans une zone constructible et celle où la ZAD a été levée par la modification du PAG intervenue précédemment. Or, dans ce second cas de figure, la formulation « le fonds est reclassé » est inadaptée dans la mesure où le classement de base du fonds n'est pas modifié, seul un élément – la ZAD – étant à nouveau superposé. Compte-tenu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, le SYVICOL est d'avis que la problématique liée à une éventuelle indemnisation des propriétaires concernés est résolue.

Le paragraphe 2 maintient la faculté de couvrir d'une servitude CTV les fonds déjà situés en zone d'habitation ou en zone mixte et soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier, mais la soumet à la condition que l'urbanisation de ces fonds contribue par leur localisation et leur envergure soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant. Ces critères visent à cadrer la désignation de servitudes facultatives et le SYVICOL y marque son accord, tout en soulignant le fait que la future zone superposée « servitude CTV » devra être mise en place par le conseil communal en raison de critères objectifs vérifiables d'après l'ensemble des éléments de l'étude préparatoire. Dès lors, le contenu du règlement grand-ducal prévu à l'article 9bis paragraphe 2 revêt une importance certaine.

La conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation sur ces fonds a été assouplie en ce que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais en ZAD conformément au nouvel article 9ter, paragraphe 4, alinéa 2. Si la « sanction » proposée par la commission a le mérite d'être constante en termes d'inclusion dans le périmètre d'agglomération et donc d'éviter l'écueil dénoncé par le SYVICOL d'ouvrir un droit



à indemnité, elle n'en est pas moins antinomique. En effet, la raison d'être de la ZAD est de permettre aux autorités communales d'opérer un phasage adéquat du développement urbain afin de garantir une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural et un développement harmonieux des structures urbaines et rurales dans l'intérêt général, et donc de réserver à une urbanisation future des fonds qui, par leur localisation et la configuration des lieux, disposent d'un degré de centralité moindre.

Or, ce sont précisément les considérations urbanistiques inverses qui doivent servir de justification à un instant X à l'instauration d'une servitude CTV sur les fonds « *qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité* ». En toute rationalité, ces mêmes considérations devraient s'opposer à l'apposition d'une ZAD sur ces mêmes fonds à un instant X+6. Le SYVICOL craint, outre la problématique de « l'adaptation » du PAG prévue à l'article 9quinquies, que la démonstration de ce raisonnement par l'absurde qui consiste à substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne rencontre quelques chances de succès devant une juridiction administrative.

Il s'y ajoute que le statut de ZAD emporte, conformément à l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, le blocage temporaire des fonds concernés qui est cependant appelé à être levé dès que le recours à la réserve foncière s'impose, c'est-à-dire dès que la pénurie de terrains appelés à la construction ou à l'aménagement se fait effectivement sentir au niveau de la localité, voire de la commune concernée. Cette condition liée à l'existence ou non d'une pénurie au niveau des terrains à construire ou à aménager justifiant le recours à la réserve foncière que représente la ZAD est en quelque sorte déjà acquise au moment où celle-ci est imposée et sa désactivation ultérieure ne fait aucun doute. Pour les mêmes raisons, ce sont en effet encore et toujours les mêmes fonds pour lesquels la levée de la ZAD devra intervenir en priorité par rapport aux fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage. Cette 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. Au contraire, pour les communes, un tel effet dissuasif est bien réel alors que, combiné à l'article 9octies, paragraphe 2, le développement futur de la commune pourrait être bloqué par la mise en place de ZAD qui ne pourront pas être levées pendant une certaine période tout en empêchant la mobilisation d'autres terrains moins bien situés.

Ce raisonnement vaut tout autant pour ce qui concerne la servitude CTL.

Le paragraphe 3 de l'article 9ter amendé réduit la durée maximale de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation à six années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10. Le SYVICOL note avec satisfaction que les modifications opérées tant à cet article qu'à l'article 9septies permettront aux autorités communales de définir une date butoir de la servitude. En revanche, en ce qui concerne la durée du délai, le SYVICOL avait déjà fait valoir le fait que le délai de douze années risquerait d'être dépassé compte-tenu des travaux de voirie et d'équipements publics à réaliser, ce qui est *a fortiori* le cas d'un délai plus court. Il salue dès lors le maintien de la possibilité d'y déroger



« lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de viabilisation plus importants », la disposition faisant référence aux contraintes visées à l'alinéa 2. Le SYVICOL s'interroge cependant sur la marge de manœuvre dont disposent les autorités communales : est-ce qu'elles peuvent prévoir *ab initio* un délai supérieur à six années à condition de justifier lesdites contraintes dans l'étude préparatoire au PAG, ou devront-elles/pourront-elles procéder à une modification du PAG en vue de proroger la date butoir initialement prévue conformément à l'article 9septies, paragraphe 2 ? Cette possibilité de déroger dans le temps est-elle limitée ?

Compte-tenu des conséquences qui en découlent, le SYVICOL insiste sur une clarification de cette disposition, y compris son articulation avec les conditions légales de suspension et de prorogation des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements prévues à l'article 9septies.

Il s'y ajoute que la nouvelle rédaction du paragraphe 3 de l'article 9septies prévoit désormais l'hypothèse d'une prorogation unique des CTV et CTL d'une durée maximale de deux années par le biais d'une modification du PAG, en supprimant les conditions auxquelles cette prorogation était auparavant soumise. Selon les auteurs, il s'agit de « permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique ». Si le SYVICOL salue la suppression des critères de prorogation des délais de viabilisation et de construction, qui offre davantage de flexibilité aux autorités communales, il regrette en revanche la lourdeur de la procédure qui impose de devoir passer par une modification du PAG et renvoie sur ce point à ses considérations exprimées dans son avis complémentaire. Il rappelle également sa remarque quant à la cohérence du texte et insiste pour un regroupement de ces dispositions aux articles 9ter et 9quater.

Le SYVICOL reste également d'avis qu'aucune raison valable ne s'oppose à ce que le projet de loi prévoit un délai d'achèvement des travaux, et se rallie aux observations du Conseil d'Etat à ce sujet. Ce qui serait non souhaitable en l'espèce est de voir fleurir des constructions commencées mais non achevées. Si, comme l'indique la commission, à l'expiration de la date butoir prévue par le CTV les travaux sont quasiment achevés alors la condition posée par la servitude (« entamés de manière significative ») est exécutée et les effets du PAG continuent à s'appliquer. Rien n'empêche donc d'instaurer une seconde date butoir pour l'achèvement des travaux qui, comme pour la première, pourrait faire l'objet d'une prorogation afin de maintenir la pression sur les propriétaires concernés.

L'article 9quater relatif à la servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements est également remplacé par le point 4° de l'amendement 3. Le champ d'application de cet article est calqué sur celui du nouvel article 9ter : il s'applique de manière obligatoire sur les fonds reclassés d'une zone non constructible en une zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier et aux fonds sis en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier pour lesquels la ZAD est levée (paragraphe 1<sup>er</sup>), et de manière facultative aux fonds classés en zone d'habitation ou zone mixte pour autant que leur urbanisation contribue soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant (paragraphe 2). Le SYVICOL renvoie dès lors à ses observations sous l'article 9ter qui sont valables ici.

Il salue la précision apportée par les auteurs en ce qui concerne l'entame des travaux de construction, qui porte désormais sur les travaux de gros œuvre des logements, ceux-ci étant



également définis. Le délai de la servitude CTL est maintenu à quatre années, et il peut y être dérogé dans les mêmes conditions qu'à l'article 9<sup>ter</sup>, à savoir « *lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de construction de logements plus importants* ». Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 9<sup>ter</sup> concernant les dérogations à ce délai ainsi que les éventuelles prorogations et suspensions.

Les modifications précisent encore les conséquences d'un défaut de commencement des travaux de gros-œuvre endéans le CTL. Ainsi, les fonds concernés seront désormais couverts par une ZAD tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol prévus par le PAG. La conséquence étant la même qu'en cas de non-exécution de la servitude CTL, le SYVICOL renvoie à ses développements précédents relatifs aux conséquences de la superposition par une ZAD.

L'**article 9quinquies** relatif à la procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements a lui aussi été considérablement remanié par la commission. Or, le SYVICOL se demande si l'intitulé de cet article ne devrait pas être modifié compte-tenu des changements opérés dans le texte, alors que désormais ce n'est plus le bénéficiaire de l'autorisation qui informe le bourgmestre.

Ainsi, le paragraphe 1<sup>er</sup> est remplacé et c'est désormais le bourgmestre qui devra constater que les travaux « *n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai de la date butoir* » et qu'il en « *notifie par voie de lettre recommandée avec accusé de réception les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement* » de cette date. Ceci implique un déplacement systématique sur les lieux pour vérifier le commencement ou non des travaux, de sorte qu'il pourrait être utile de dresser un acte écrit quel que soit le constat effectué afin de se prémunir contre d'éventuelles contestations de tiers.

Le SYVICOL se demande par ailleurs si d'autres modalités sont prévues en ce qui concerne l'établissement de ce constat, par exemple qu'il soit contradictoire. D'après le texte, le constat et la notification seraient deux actes administratifs distincts, le premier devant impérativement être effectué le jour de l'écoulement de la date butoir pour être valable, tandis que la notification doit intervenir au plus tard quinze jours après l'écoulement de cette date. Dès lors, la notification confirme le constat dressé qui serait joint en copie et pourrait informer les propriétaires concernés et le cas échéant le bénéficiaire de l'autorisation de construire des effets qui en découlent. Il s'y ajoute que ce constat respectivement la notification y liée produisent incontestablement des effets juridiques puisqu'il s'agit de la seule décision prise par le bourgmestre à défaut de modification du PAG, ce qui est implicitement confirmé par l'article 9<sup>quater</sup>, paragraphe 3, alinéa 2 (« *le bourgmestre transmet sa décision au ministre* »). Il serait dès lors, dans la perspective d'une absence de vote du conseil communal, utile de préciser dans le courrier de notification les conséquences pour les fonds concernés de la non-exécution – ou de l'exécution – de la servitude contenue dans le PAG.

Le SYVICOL note avec satisfaction qu'à la suite de cet amendement, la procédure relève de la seule compétence des autorités communales conformément à la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain. Ainsi, en cas de contestation du constat par les propriétaires respectivement le bénéficiaire de l'autorisation de construire, le nouveau paragraphe 3 prévoit que le bourgmestre statue sur ces réclamations. Comme cette décision



implique de trancher la question de savoir si les travaux ont été ou non effectués au jour de l'écoulement de la date butoir et donc de confirmer ou d'infirmer le constat dressé à cette occasion, la précision selon laquelle « *en même temps qu'il décide si les travaux ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir* » est superfétatoire. Le SYVICOL note également qu'il ne s'agit pas d'une date butoir quelconque mais de la date butoir indiquée par le PAG, de sorte qu'il convient d'écrire « *de la date butoir* ». Enfin, la formule « *avant de statuer, le bourgmestre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi* » est également superflue dans la mesure où il va de soi que le constat dressé par le bourgmestre doit être conforme à la loi. Le cas échéant, il reviendra aux tribunaux de vérifier la validité de ce constat sur la forme et sur le fond étant donné que c'est ce constat, respectivement la décision de confirmation en cas de réclamation, qui est susceptible d'être attaquée.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 prévoit que « *lorsque le bourgmestre décide que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement d'une date butoir, il transmet sa décision endéans les quinze jours au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, ainsi qu'une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général* ». La commission maintient dès lors l'absence de recours à une modification du PAG au profit d'une « *adaptation* » du PAG, au motif qu'il s'agit d'une simple mesure d'exécution d'un règlement communal par le bourgmestre en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Rappelons que cette adaptation a pour objet de reclasser les fonds visés à l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> qui retrouvent le mode et le degré d'utilisation du sol dont ils disposaient avant le vote du conseil communal, et de couvrir les autres fonds concernés par une servitude CTV ou CTL d'une ZAD (article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 et paragraphe 2 ; article 9<sup>quater</sup>). Le SYVICOL, tout en comprenant le souci d'éviter de passer par une procédure formelle de modification du PAG, avait déjà fait part dans son précédent avis de ses doutes par rapport à la conformité de la procédure envisagée par les auteurs avec les principes généraux du droit ainsi qu'à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par une loi du 29 août 1953, dans la mesure où, selon son analyse, les prescriptions d'une zone superposée doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG. Or, les changements apportés par la commission à cet article ne sont pas de nature à ébranler cette conclusion, y compris en ce qui concerne l'apposition d'une ZAD. En effet, la levée de la ZAD s'opère, au vœu de l'alinéa 3 de l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune à travers une modification du PAG. La règle du parallélisme des formes implique donc, au moins en l'état actuel du texte, une modification du PAG et un vote du conseil communal. Le SYVICOL se demande si une solution similaire à celle prévue par l'article 29, alinéa 3, du précédent règlement grand-ducal en ce qui concerne les zones d'urbanisation prioritaire ne pourrait pas être recherchée. Ces développements ne changent cependant rien à la dichotomie de la motivation à la base de l'instauration d'une servitude CTV ou CTL et d'une ZAD, qui pourra toujours être critiquée dans le contentieux contre la décision administrative.

Au paragraphe 5, le SYVICOL se pose la question de savoir si le délai de trente jours avant la publication de la version adaptée du PAG est suffisant pour tenir compte de la possibilité offerte aux propriétaires ou au bénéficiaire de l'autorisation de construire d'introduire une réclamation conformément au paragraphe 3.



Enfin, le SYVICOL s'étonne de la formulation du paragraphe 6 de l'article 9*quinquies* et se demande si celle-ci est effectivement adaptée à l'ensemble des cas de figure prévus aux articles 9*ter* et 9*quater*. A ses yeux, même s'il n'y a pas de contradiction au sens propre entre la version adaptée du PAG et la version en vigueur avant l'instauration des servitudes CTV et CTL, il y a tout du moins une divergence, de sorte que la formule « *le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut* » semble erronée.

Outre des adaptations terminologiques, l'**article 9*sexies*** est modifié en ce sens que les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares ne seront plus exemptés de la servitude CTV. Le SYVICOL n'a pas de commentaire particulier à faire et renvoie pour le surplus à ses précédentes observations.

L'**article 9*septies*** amendé par la commission précise désormais que, dans le cadre d'un remboursement ministériel entraînant une suspension des CTV et CTL, le collège des bourgmestre et échevins produit à titre informatif une version adaptée de la partie graphique du PAG renseignant la suspension des CTV et CTL, puis une nouvelle version adaptée renseignant les nouvelles dates butoirs après la signature de l'acte de remboursement. Le SYVICOL est d'avis que la production de ces documents entraîne une charge administrative supplémentaire pour les communes qui pourrait être au moins partiellement évitée. Concernant la première hypothèse de la suspension des créneaux pendant la procédure de remboursement, le SYVICOL donne à considérer que, comme le projet de remboursement fait l'objet d'une publicité conformément à l'article 45 de la loi tandis que l'article sous examen prévoit une suspension des créneaux pendant l'élaboration du projet de remboursement, cette publicité devrait être suffisante pour assurer l'information des tiers de ladite suspension.

D'autre part, ce n'est qu'une fois l'acte de remboursement dressé que la commune sera en mesure de déterminer la nouvelle date butoir des créneaux, étant entendu que d'après les explications de la commission, ces derniers doivent simplement être adaptés pour tenir compte de la période effective de suspension. Le SYVICOL s'interroge par rapport au fait que « *les propriétaires concernés se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remboursement ministériel* » suivant le commentaire de cet amendement, compte-tenu de l'attribution aux propriétaires de nouvelles parcelles auxquelles les servitudes sont attachées en vertu de l'article 49 qui concerne le report des droits réels. Il est d'avis que la possibilité de modifier lesdits créneaux à la demande des propriétaires des fonds concernés devrait être ouverte dans le cadre d'une procédure de remboursement ne serait-ce que pour éviter de devoir ensuite passer par une modification du PAG pour les proroger.

Concernant le paragraphe 2 de l'article 9*septies*, le SYVICOL rappelle ses remarques à l'endroit de l'article 9*ter* où il demande de préciser les cas dans lesquels les CTV et CTL peuvent faire l'objet d'une modification, respectivement d'une prorogation (article 9*septies*, paragraphe 3).

La modification opérée à l'**article 9*octies*** nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'appelle pas de commentaire de la part du SYVICOL. En revanche, il déplore le maintien du paragraphe 2 de l'article 9*octies* selon lequel « *le mode d'utilisation du sol, le degré d'utilisation du sol ainsi que le statut de zone d'aménagement différé affectés aux fonds suite à un non-respect des créneaux temporaires prévus aux articles 9*ter* et 9*quater*, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18*bis* ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30*bis* pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du*



*plan d'aménagement général modifié* », auquel il s'était opposé avec la plus grande fermeté. Malheureusement, le Conseil d'Etat a simplement renvoyé dans son avis aux observations du SYVICOL sans toutefois en tirer les conclusions qui s'imposaient. La commission, elle, estime que « *le principe de mutabilité des plans d'aménagement général est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à ce que, par le biais de la modification de la loi, ce principe soit ponctuellement remis en cause* ».

Considérant cette position pour le moins surprenante, le SYVICOL souhaite compléter ses précédentes observations par les développements suivants. Il rappelle que l'autonomie communale est un principe à valeur constitutionnelle duquel il découle notamment que les communes sont responsables de l'aménagement de leur territoire, dans le respect du cadre fixé par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale garantit le libre exercice des missions confiées par la loi aux communes, auquel viennent se greffer les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette compétence est exercée par le collège des bourgmestre et échevins sous l'approbation du conseil communal ou par le bourgmestre en vertu de l'article 3 de la loi précitée, et se matérialise par le PAG que chaque commune est tenue d'avoir. En outre, l'article 8 de la prédite loi dispose que tout PAG peut être modifié, et que l'initiative en revient au collège des bourgmestre et échevins conformément à l'article 7.

Outre le fait que la motivation des auteurs pour instaurer une telle disposition demeure inexplicée, le SYVICOL est d'avis que celle-ci enfreint les principes et dispositions légales susmentionnés. Qui plus est, elle 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 SYVICOL insiste partant sur la suppression de l'article 9octies, paragraphe 2.

#### **Amendement 4 – nouvel article 3**

Ce nouvel article réintroduit le délai de quatre mois endéans duquel la commission d'aménagement doit rendre son avis par rapport au projet de PAG, qui avait été supprimé en 2018. Le SYVICOL se félicite du rétablissement de ce délai comme il l'avait demandé dans son avis du 25 janvier 2021.

#### **Amendement 5 – article 4**

L'amendement 5 porte sur l'article 4 du projet de loi qui propose d'instaurer une procédure de modification ponctuelle du PAG. Le SYVICOL se permet de rappeler ici la conclusion de son avis complémentaire : « *il ne saurait dès lors marquer son accord avec le texte actuel prévoyant une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt. Il plaide dès lors pour une tutelle d'approbation classique portant sur le projet de modification ponctuelle du PAG tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18bis, paragraphe 5* ». Il constate que le Conseil d'Etat critique lui aussi la complexité et donc la longueur de la procédure prévue et estime qu'elle ne saurait contribuer à une simplification administrative significative, mais sans analyser l'ensemble des étapes de la procédure qui a fait l'objet des critiques du SYVICOL, notamment les paragraphes 4 et 7 qui attribuent au ministre un pouvoir de tutelle extraordinaire.



Or, les modifications projetées par l'amendement 5 ne sont pas de nature à infléchir la position du SYVICOL. En effet, outre quelques adaptations mineures du texte, la commission propose de supprimer la réunion d'information avec la population au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du PAG. Le SYVICOL observe que cette suppression ne représente aucun gain de temps, contrairement aux propositions qu'il a formulées dans son avis complémentaire et auxquelles il renvoie.

#### **Amendements 6 et 7 – article 5 et article 6 nouveau**

Sans commentaire

#### **Amendement 8 – nouvel article 7**

Sans commentaire

#### **Amendement 9 – nouvel article 8**

Cet amendement porte modification des articles 42 à 60 concernant le remembrement urbain et supprime les articles 61 et 62 relatifs à l'obligation de construire. Dans un souci de clarté et de compréhension de ce second avis complémentaire, le SYVICOL reproduit en partie ses observations formulées dans le cadre de son avis du 13 novembre 2017 et y revoit pour le surplus.

L'**article 42** intitulé « objet et organisation » a été modifié par la commission mais des interrogations subsistent aux yeux du SYVICOL. Dans son avis complémentaire, le SYVICOL, rejoint dans son analyse par le Conseil d'Etat, s'était interrogé sur la nouvelle répartition des lots « *en fonction des disponibilités foncières* », mais l'idée selon laquelle les nouveaux lots doivent être répartis dans la mesure du possible en respectant la situation initiale – et qui correspond à l'esprit du texte actuel – n'a pas été remise en cause. Or, la commission a fait le choix de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 42 dans son intégralité, « pour des raisons de sécurité juridique », plutôt que de supprimer la formulation litigieuse. Cette suppression ne donne pas seulement au ministre une marge de manœuvre importante mais lui laisse une liberté totale dans la redistribution des lots, qui risque de porter préjudice à des propriétaires *a priori* non hostiles au projet de remembrement en ce qu'ils pourraient se voir attribuer des lots le cas échéant assez éloignés de leur situation initiale. Le SYVICOL est d'avis que la procédure de remembrement doit malgré tout tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés. Si, en pratique, il s'agit de répartir les lots en respectant le plus possible leur situation initiale, alors ceci doit être reflété par le texte qui est à compléter par la seconde phrase de l'alinéa 2 suivant lequel « *les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale* ».

Ensuite, le SYVICOL s'était interrogé par rapport à la cession différée des terrains accueillant les opérations de viabilisation au domaine public communal. Comme la cession au domaine public communal est normalement effectuée au prorata des apports des différents propriétaires, il était d'avis, pour garantir une équité entre tous les propriétaires, qu'il aurait fallu prévoir un mécanisme assurant que les propriétaires qui seront concernés par les travaux de voirie et d'équipements publics dans une deuxième phase devront contribuer soit en nature en cédant une partie de terrain, soit financièrement en payant une soulte, à la cession des fonds réservés à ces travaux. A la lecture du commentaire de l'amendement, le SYVICOL comprend qu'il s'agit en réalité d'une cession « anticipée » qui serait rendue possible uniquement par l'accord



préalable du ou des propriétaires concernés mais exécutée ultérieurement au moment de la mise en œuvre du PAP. La question se pose néanmoins de savoir comment cet accord est acté – est-ce dans l'acte de remembrement ? – et si l'on peut sécuriser la signature ultérieure de la convention. Le SYVICOL est également d'avis que cette cession partielle devra intervenir au cas par cas selon la configuration des lieux alors qu'une exécution en plusieurs phases de ces travaux de voirie et d'équipements publics – pour autant qu'elle soit possible – risque de nuire à la cohérence du projet pris dans son ensemble, par exemple en ce qui concerne l'aménagement des espaces collectifs.

Finalement, le SYVICOL avait observé que cet article ne faisait plus la distinction entre les fonds bâtis et les fonds non bâtis, et ce sans explication aucune. La commission précise à ce sujet que de tels fonds doivent pouvoir être remembrés et que l'article 43, point 4°, dispose que le projet de remembrement doit comporter le cas échéant un état des constructions à démolir. Si le SYVICOL est d'accord avec le fait que les fonds bâtis ne doivent pas être exclus d'office de la procédure de remembrement, il se demande en quoi l'actuelle formulation de l'article 64, alinéa 2, de la loi « *empêcherait le remembrement en vue de l'exécution d'un PAP* ».

L'**article 43** relatif au projet de remembrement a également été amendé par la commission. Le texte fait désormais la distinction entre deux dates fixes pour l'évaluation de la valeur des surfaces à apporter selon qu'il s'agit d'un remembrement amiable ou ministériel, de sorte que le SYVICOL peut marquer son accord avec cette disposition.

L'**article 44** qui traite du remembrement ministériel est modifié en ce qui concerne le droit d'initiative en vue de l'élaboration d'un projet de remembrement. Désormais, le ministre pourra se saisir lui-même, en sus du collège des bourgmestre et échevins de la commune et de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés. Ce faisant, la commission a restreint la possibilité pour les propriétaires de saisir le ministre d'une telle demande. La compétence du ministre s'analyse par ailleurs en une compétence liée dans la mesure où il doit donner suite à la demande de remembrement. Dans son avis précité, le SYVICOL avait exprimé ses craintes que le recours au remembrement ministériel ne devienne la règle compte-tenu de la possibilité offerte à tout propriétaire de saisir le ministre d'une telle demande. La modification proposée par la commission réduit partant le risque de voir recourir à cette procédure de façon intempestive. En revanche, le SYVICOL reste d'avis que le projet de loi devrait favoriser la prise de contact des propriétaires concernés avant la finalisation et le dépôt du projet de remembrement. Il avait ainsi proposé de compléter le texte par une disposition selon laquelle le ministre informe les propriétaires ou nus-propriétaires de la demande de remembrement ministériel, respectivement de sa décision d'ordonner un remembrement ministériel, afin de les impliquer dans l'élaboration du projet de remembrement dans le but d'aboutir à une solution qui recueille un large consensus parmi ces derniers.

L'amendement procède à des adaptations mineures de l'**article 45** relatif à la publication et au dépôt du projet de remembrement pour donner suite aux remarques du Conseil d'Etat. Il prévoit désormais la publication du dépôt du projet par voie d'affiches ainsi que sur le site internet de la commune. L'**article 46** est complété par un second alinéa précisant que les observations des propriétaires des fonds sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. Le SYVICOL partage les considérations de la commission en ce qui concerne la difficulté de faire courir le délai concomitamment pour les tiers intéressés et les propriétaires concernés, même s'il convient



d'éviter qu'un propriétaire qui ne se serait pas vu notifier le projet de remembrement puisse faire obstacle à la procédure. En revanche, le SYVICOL constate avec regret qu'il n'a pas été fait suite à ses observations concernant la mise à l'écart des communes dans le cadre de la procédure de remembrement ministériel qui remplace l'actuelle procédure de remembrement légal. Il avait critiqué que les autorités communales soient dépossédées de leur rôle dans la procédure, qui se limite à procéder au dépôt et à la publication du dépôt. Ces dernières ont cependant un intérêt quant à l'issue de la procédure de remembrement, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics.

Le SYVICOL réitère par conséquent sa demande de pouvoir soumettre au ministre son avis par rapport au projet de remembrement ainsi qu'aux observations présentées. Il insiste sur l'ajout d'un alinéa 3 à l'article 46 libellé comme suit : « *Le ministre soumet le projet de remembrement ainsi que, le cas échéant, les observations des personnes intéressées et des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement à l'avis du conseil communal. L'avis du conseil communal doit parvenir au ministre dans un délai de trois mois à partir de la réception du projet de remembrement sous peine de forclusion* ».

Les modifications apportées à l'**article 47** n'appellent pas de commentaire particulier, ce qui n'est pas le cas de l'**article 48** qui traite de l'exécution du remembrement. Le SYVICOL avait estimé que le bourgmestre n'a pas d'intérêt à intervenir dans la désignation du notaire chargé de dresser l'acte de remembrement ou dans l'établissement de ces actes, alors que le ministre de l'Intérieur, qui mène la procédure de remembrement ministériel, doit également superviser les actes qui en découlent. Il convient de rappeler que dans la procédure de remembrement légal, ces actes sont dressés « à l'intervention du ministre » par le ou les notaires de la région « à désigner par le ministre ». Si la référence au bourgmestre a bien été biffée à l'article 48, paragraphe 2, elle a cependant été maintenue au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2. Le SYVICOL demande partant à voir modifier cette disposition dans le sens que le ou les notaires sont à désigner par le ministre.

Concernant les **articles 50 et 51**, le SYVICOL renvoie à son avis du 13 novembre 2017 par rapport aux articles 54 et 55, notamment en ce qui concerne l'indemnisation éventuelle de servitudes.

Finalement, l'amendement supprime purement et simplement les **articles 61 et 62** de la loi relatifs à l'obligation de construire. Le SYVICOL avait eu l'occasion de prendre position à plusieurs reprises au sujet des modifications projetées par le projet de loi, dans son avis du 13 novembre 2017 ainsi que dans son avis complémentaire du 25 janvier 2021, par lequel il avait demandé « *itérativement le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens* ». Il va de soi que cela sous-entend le maintien de la section 2 relative à l'obligation de construire du chapitre 4.

Or, « *considérant les observations et l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission propose de supprimer l'article 61 nouveau* ». Cette solution radicale étonne dans la mesure où les remarques du Conseil d'Etat ne sont nullement rédhitoires. Conformément à sa position antérieure, le SYVICOL s'oppose vivement à la suppression de cet article et propose de le remplacer par le texte suivant, pour tenir compte des remarques exprimées par la Haute Corporation :



*« Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.*

*Les propriétaires des fonds concernés sont notifiés par le collège des bourgmestre et échevins de la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées par lettre recommandée avec avis de réception dans un délai de cinq jours à compter de la délibération du conseil communal. L'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse.*

*La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trente jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune, cette publication étant effectuée conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux définie par l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.*

*Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées est encore publiée par le collège des bourgmestre et échevins sur le site internet de la commune. »*

Il s'agit tout d'abord de préciser l'objet de l'ordonnance en reprenant les termes « *entièrement ou partiellement* » aux alinéas 2 et 3, d'instaurer un délai pour notifier la délibération aux propriétaires concernés – à titre indicatif, de cinq jours à partir de celle-ci – et de rallonger le délai après l'expiration duquel l'ordonnance devient obligatoire à trente jours comme le permet l'article 82 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 afin de laisser un délai raisonnable à toutes les personnes intéressées pour introduire un recours. Finalement, une publication de la délibération sur le site internet de la commune est prévue.

Le SYVICOL précise par ailleurs qu'il avait salué la simplification voulue par les auteurs du projet de loi de la procédure actuellement applicable, qui est celle des PAP, en lui substituant une délibération du conseil communal portant ordonnance de l'affectation à la construction des terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées à laquelle le Conseil d'Etat ne s'est pas formellement opposé.

De la même manière, le SYVICOL est contre la suppression de **l'article 62** proposée par la commission qui indique ceci : « *au vu de l'analyse du Conseil d'Etat et de son opposition formelle à l'article 62 qui est source d'insécurité juridique, la commission propose de supprimer l'article 62 nouveau. En effet, la réforme de l'impôt foncier qui est actuellement en cours comporte une série de mesures incitatives en vue de la construction de logements. La procédure de l'obligation de construire devient dès lors superfétatoire* ».

Cette analyse est en partie seulement correcte dans la mesure où elle repose sur une prémisse erronée. En effet, l'article 66 du projet de loi initial avait proposé de supprimer du texte actuellement en vigueur toute disposition relative à la procédure d'expropriation pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet, pour ne laisser subsister que la possibilité pour la commune de voter une taxe



annuelle de non-affectation à la construction. Or, le résultat était couru d'avance et ne laissait aucun doute au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans ses divers avis déposés dans le cadre du projet de loi n°5696 portant promotion de l'habitat et créant un pacte logement avec les communes au sujet de l'introduction d'une taxe d'obligation de construire comme alternative à l'expropriation, et qui formait l'une des trois oppositions formelles ayant entraîné le refus de la dispense du second vote constitutionnel.

Le SYVICOL avait déjà soulevé ce problème dans son avis du 13 novembre 2017, dans lequel il « estime toutefois qu'il serait opportun de pouvoir continuer à recourir à la procédure d'expropriation, dans la mesure où certains projets peuvent néanmoins remplir les critères de l'utilité publique, et qu'il convient d'étudier d'autres sanctions éventuelles ». Cette position a été réitérée dans son avis complémentaire, où il plaide pour le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur le bien-fondé de cette suppression de la possibilité de recourir à l'expropriation en renvoyant aux observations du SYVICOL et s'était, sans surprise, opposé formellement à cet article. S'il est donc exact que le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements<sup>1</sup> fait double emploi avec la taxe de non-affectation à la construction, la vraie question n'est pas là. En effet, cet impôt ne fait pas double emploi avec le dispositif de l'obligation de construire lui-même, seulement avec la taxe qu'il a vocation à remplacer. Retenir le contraire reviendrait à remettre en cause l'intégralité du projet de loi sous examen étant donné que les servitudes qu'il se propose d'instaurer répondent aux mêmes finalités que les futurs impôts. Les auteurs du projet de loi n°8082 ont cependant pris le soin de préciser que les deux dispositifs – servitudes et impôts – sont compatibles et complémentaires, ce qui devrait aussi être le cas de l'obligation de construire pour autant qu'elle puisse donner lieu à une expropriation.

Le SYVICOL est d'avis *a fortiori* que l'obligation de construire peut très bien s'articuler avec le nouveau dispositif des servitudes, tout en étant bien plus efficace. Le champ d'application de l'obligation de construire porte sur des terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, sur lesquels les servitudes pourront s'appliquer de manière facultative. Une commune disposerait dès lors du choix d'apposer une zone superposée CTV/CTL avec les conséquences qui en découlent en cas de non-exécution de la servitude *aedificandi* ou bien d'ordonner l'affectation à la construction de ces terrains avec la possibilité en cas de non-exécution de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique (ce qui revient en quelque sorte à la sanction initiale résultant du défaut d'exécution de la servitude CTL à savoir une construction répondant à un but d'utilité publique), choix qui pourrait être guidé par les projets communaux sur les terrains concernés. Bien entendu, les deux dispositifs seraient alternatifs, de sorte qu'il faudrait prévoir un cas d'exclusion supplémentaire à l'article 9sexies.

En conclusion, le SYVICOL propose de reprendre le libellé de l'article 104, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

---

<sup>1</sup> A noter que l'article 63 du projet de loi prévoit également la suppression des articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



### **Amendement 10 – nouvel article 9**

L'amendement 10 a pour objet d'adapter la disposition transitoire prévue à l'**article 108quinquies** de sorte que les articles 9*bis* à 9*octies* s'appliqueront aux projets d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la loi, et de supprimer l'**article 108sexies** qui prévoyait des dispositions transitoires pour les projets d'aménagement particulier. Le SYVICOL marque son accord avec ces modifications qui simplifient l'entrée en vigueur du futur dispositif des servitudes.

---

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 décembre 2022.