



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Considérations générales

Monsieur le ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL sur le présent projet de loi par courrier du 26 avril 2017. De manière générale, le projet de loi est accueilli favorablement par le SYVICOL dans la mesure où il a pour objectif de simplifier et d'accélérer les mesures d'exécution des plans d'aménagement approuvés par les autorités. Il vise ainsi à offrir aux communes une série de mesures d'exécution « praticables et opérationnelles », en vue d'accélérer la viabilisation de terrains constructibles.

Le but recherché par le projet de loi répond en effet à une préoccupation partagée par les villes et les communes luxembourgeoises, vu la persistance de la pénurie de logements et les perspectives de croissance démographique de la population. Le gouvernement entend lutter contre ce phénomène en augmentant l'offre de terrains constructibles, approche qui est cohérente dans la mesure où la majeure partie du foncier se trouve entre les mains de propriétaires privés. Il faut cependant espérer que la mise sur le marché de terrains constructibles engendre l'effet escompté d'augmenter l'offre de logements disponibles.

Nombreuses sont les communes qui se sont d'ailleurs saisies de cette problématique dans le cadre de leur partenariat avec l'Etat tel que formalisé par le Pacte-Logement, et qui investissent dans la création ou la location de logements subventionnés en tant que promoteurs publics.

Il convient néanmoins de rappeler que ces initiatives ne rentrent pas dans le cadre des missions primaires des communes, mais relèvent davantage d'une mission « sociale » dont la responsabilité, si elle peut être partagée, doit avant tout être assumée par l'Etat et ses promoteurs immobiliers publics que sont le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM).

En ce qui concerne les instruments créés ou modifiés par le projet de loi, il convient de souligner l'introduction du « Baulandvertrag » ou contrat d'aménagement. Ce contrat, qui doit obligatoirement être conclu par la commune avec un ou des propriétaires ou nus-propriétaires disposant de fonds lors de leur reclassement en zone d'habitation, impose une contrainte de viabilisation de ces fonds dans un délai qui ne peut être inférieur à 3 ans. Néanmoins, il n'emporte pas d'obligation de construction de ces derniers, ce qui fait craindre que ces terrains restent finalement nus. Le SYVICOL regrette ici le manque de solutions pour inciter sinon contraindre les propriétaires à réaliser effectivement des logements sur les terrains viabilisés mais non bâtis, situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.



Le projet de loi prévoit la suppression des zones de développement et zones à restructurer, sans qu'il soit prévu de les remplacer par d'autres zones. Il est également prévu de supprimer la procédure de rectification de limites de fonds, puisqu'elle aboutit sur une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de désaccord des propriétaires.

Le remembrement urbain est lui aussi remanié. Dans sa version actuelle, le remembrement nécessite l'accord de tous les propriétaires, obtenu le cas échéant suite à l'aplanissement des difficultés, faute de quoi seule une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être déclenchée. Selon la nouvelle procédure de remembrement ministériel telle qu'envisagée par les auteurs du projet de loi, cette tentative de conciliation semble faire défaut et les communes sont écartées de la procédure de remembrement. Le SYVICOL est d'avis que ces dernières devraient cependant avoir leur mot à dire sur le projet de remembrement, sous la forme d'un avis du conseil communal.

Enfin, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les réserves foncières et l'obligation de construire font l'objet de retouches. Le SYVICOL note que seule la taxe annuelle de non-affectation à la construction subsiste comme sanction du non-respect de l'obligation de construire. Il est cependant d'avis qu'il faut maintenir également la procédure d'expropriation publique au cas où l'ordre du conseil communal n'a pas été suivi d'effet.

II. Commentaire des articles

Le projet de loi sous examen comporte deux articles modifiant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : l'article 1 remplace l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1 de l'article 35, et l'article 2 remplace le titre 6. Dans un souci de lisibilité du présent commentaire, les articles renvoient à la future version coordonnée de la prédite loi.

Art. 35. Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »

La modification vise à préciser que le projet d'exécution (travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP) peut porter sur l'ensemble **ou une partie** des fonds concernés, afin de permettre l'exécution d'un PAP en plusieurs phases.

Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler par rapport à cet article.

Titre 6. Mesures d'exécution des plans d'aménagement

Chapitre 1^{er}. Contrat d'aménagement

Il s'agit de la principale nouveauté du projet de loi, qui introduit ledit « Baulandvertrag », aux articles 41 à 44 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Ce contrat d'aménagement vise à viabiliser rapidement des terrains nouvellement désignés comme constructibles, dans le but d'endiguer le phénomène de spéculation qui accompagne parfois le reclassement de terrains lors de la modification du PAG.



Ce contrat s'impose comme un préalable indispensable à toute extension du périmètre d'agglomération. En pratique, le reclassement d'un terrain préalablement situé dans une zone non constructible (« fonds non dédiés prioritairement à l'habitation ») dans une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation (zone d'habitation et zone mixte) devra obligatoirement s'accompagner de la conclusion d'un contrat d'aménagement avec la commune.

Si les auteurs du projet de loi indiquent que « ce type de contrat administratif existe, sous une forme très similaire, également déjà à l'étranger, notamment en Confédération helvétique, où il a su faire ses preuves », le SYVICOL aurait apprécié d'avoir davantage de précisions quant à la mise en œuvre pratique du contrat d'aménagement.

Art. 41. Champ d'application

Le nouvel article 41 définit les parties au contrat d'aménagement ainsi que le champ d'application dudit contrat.

L'alinéa 1^{er} de cet article impose la conclusion du contrat d'aménagement entre la commune et le propriétaire ou le nu-propriétaire disposant des fonds. Sans vouloir remettre en cause le fondement du caractère obligatoire du contrat d'aménagement, le SYVICOL est d'avis que le texte devrait offrir davantage de flexibilité aux communes pour tenir compte de certaines situations qui existent en pratique. Ainsi, une commune peut vouloir modifier les limites du périmètre d'agglomération mais sans nécessairement créer un « nouveau quartier » au titre de l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, pour harmoniser des constructions en bande par exemple.

Le nouvel outil vaut pour tous les terrains désignés comme constructibles par un nouveau PAG ou une modification du PAG, à l'exception de ceux dont la surface sise en zone constructible augmente de moins d'un are et de ceux qui sont déjà entièrement viabilisés. Ne sont donc pas visés les terrains constructibles non utilisés dans le tissu urbain existant, autrement dit les « Baulücken » ou dents creuses.

De même, sont exclus du champ d'application de l'article 41, « les fonds appartenant aux promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et à l'Etat ». Ces promoteurs publics visés sont les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

L'alinéa 5 précise que « sont visés par les dispositions de l'alinéa 1^{er}, les fonds couverts par un plan d'aménagement général¹ dont le conseil communal est saisi conformément à l'article 10 de la loi modifiée à partir du 8 août 2018 ». Or, cette date correspond à la date butoir à laquelle les projets d'aménagement général faisant l'objet d'une refonte complète doivent être soumis à l'accord du conseil communal, conformément à l'article 10 de la prédite loi. Le contrat d'aménagement ne s'appliquera donc qu'aux futures modifications des PAG « nouvelle

¹ Ne faut-il pas plutôt lire « les fonds couverts par un projet d'aménagement général ou de modification du plan d'aménagement général » ?



génération ». Si cette introduction différée dans le temps du contrat d'aménagement se justifie par le risque d'interférence avec les PAG en cours d'élaboration, elle prive néanmoins le dispositif d'une grande partie de son efficacité. Le SYVICOL propose que les communes puissent recourir de manière facultative au contrat d'aménagement dès l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre la date du 8 août 2018. Ainsi, les communes qui le souhaitent pourraient signer un tel contrat d'aménagement avec les propriétaires ou nus-propriétaires disposant de fonds pour lesquels la refonte du PAG prévoit un reclassement en zone destinée à être urbanisée destinée prioritairement à l'habitation.

Enfin, les deux derniers alinéas instaurent deux conditions suspensives, à savoir l'approbation de la modification du PAG par le ministre et le recours au remembrement ministériel. Il convient de rappeler que la condition suspensive suspend les effets du contrat jusqu'à ce que la réalisation de la condition suspensive soit constatée.

Il faudrait alors compléter la condition suspensive relative à l'approbation du PAG par le ministre en y ajoutant l'adoption de la modification du PAG par le conseil communal, pour des motifs de sécurité juridique.

Par contre, la disposition qui érige le recours au remembrement ministériel en condition suspensive empêche le contrat d'aménagement de produire ses effets en l'absence d'un tel remembrement. Si les auteurs du projet de loi entendent suspendre voire interrompre le délai prévu pour la conclusion du contrat d'aménagement, respectivement celui prévu dans le contrat pour son exécution, au cas où un remembrement ministériel serait nécessaire, alors la disposition en question doit être libellée comme suit : « Le recours au remembrement ministériel suspend (...) ».

Art. 42. Contenu

1. Obligation de viabilisation

L'objet principal du contrat d'aménagement est la fixation du délai de réalisation des travaux de viabilisation des fonds concernés. Il n'entraîne pas une obligation de construction, mais une obligation de viabilisation puisqu'il vise, par hypothèse, des terrains anciennement situés en dehors du périmètre d'agglomération. En l'occurrence, il s'agit de rendre le terrain à bâtir constructible. Cette exigence de viabilisation concerne a priori les travaux nécessaires à la mise en œuvre du plan d'aménagement général visés à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. D'après l'alinéa 2 de cet article, « ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations », qui relèvent d'organismes divers.

Deux cas de figure peuvent se présenter d'après l'article 23 susvisé : soit la viabilisation est effectuée dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier » qui exécute le plan d'aménagement général et fixe les règles d'urbanisme et de lotissement de terrains selon l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, soit il n'y a pas de nécessité de prévoir un PAP « nouveau



quartier » et alors les travaux nécessaires à la mise en œuvre du PAG sont réalisés par l'administration communale et sous son contrôle.

En principe, l'initiative de la viabilisation appartient au propriétaire du terrain non viabilisé. Dans le cadre du contrat d'aménagement, le propriétaire, qui bénéficie d'un reclassement de son terrain, s'engage à faire procéder aux travaux sur son terrain endéans un délai qui ne peut être inférieur à 3 ans. Le propriétaire devrait donc accomplir les démarches auprès des prestataires de services pour la mise en œuvre des opérations de viabilisation et solliciter les autorisations auprès des autorités compétentes. Dans ce cas, comment s'articule le nouveau contrat d'aménagement par rapport au PAP « nouveau quartier » et quelles sont réellement, dans ce contexte, les obligations des parties au contrat ?

Il semble par ailleurs difficile de déterminer un délai endéans lequel la viabilisation doit être réalisée, puisqu'elle dépend de différents prestataires. Même si l'article 42 prévoit que le délai est prorogé en cas de retard imputable à l'Administration, il faut se poser la question de savoir qui constate que les travaux n'ont pas été réalisés endéans le délai imposé par le contrat d'aménagement, et à partir de quand peut-on dire que le non-respect du délai est imputable à l'Administration ? Il serait sans doute opportun de prévoir que ce délai peut être exceptionnellement prolongé d'un commun accord des parties, lequel doit intervenir avant l'expiration du délai imposé par le contrat de manière à permettre au propriétaire ou au nu-propriétaire de solliciter une telle prolongation auprès de la commune.

Finalement, que se passe-t-il en cas de mutation de propriété, par exemple en cas de vente du terrain avant l'expiration du délai visé au contrat d'aménagement ? On reviendra sur cette question à l'occasion de l'analyse de l'article 43.

2. Promesse unilatérale de vente des fonds

L'article 42 (2) de la loi dispose que le contrat d'aménagement peut prévoir des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente, dès lors que les fonds concernés n'ont pas été viabilisés dans le délai imparti au contrat.

S'il n'appartient pas au SYVICOL de questionner la constitutionnalité de cette disposition, plusieurs remarques peuvent néanmoins être formulées. En premier lieu, la promesse unilatérale de vente traduit un engagement unilatéral de volonté, de sorte qu'elle est étroitement attachée à la personne du promettant. Que se passe-t-il si celui-ci décide de se séparer de son bien avant le terme fixé au contrat d'aménagement ? La promesse unilatérale de vente entraîne-t-elle l'indisponibilité du bien, même si elle ne s'applique qu'en cas de dépassement du délai prévu pour la viabilisation des fonds ?

Outre le fait qu'il paraît difficilement concevable d'obliger une partie tierce au contrat initial à reprendre les engagements résultant de la promesse unilatérale de vente, les conditions intrinsèques de la promesse unilatérale de vente compromettent son introduction dans le contrat d'aménagement. En effet, la promesse unilatérale de vente doit, sous peine de nullité, fixer les éléments essentiels du futur contrat de vente que sont notamment la chose et le prix.



En pratique, il risque d'être très difficile de déterminer ce dernier, dans la mesure où le prix n'est pas le même selon que les fonds ont été viabilisés partiellement ou non, et qu'il devrait le cas échéant être réévalué pour tenir compte de l'inflation des prix, sous peine de lésion. Finalement, la promesse unilatérale de vente insérée dans le contrat d'aménagement risque de le déséquilibrer dans la mesure où seule une partie, le promettant -propriétaire ou nu-propriétaire des fonds-, s'engage sur la vente sans possibilité de négociation ultérieure, et que d'autre part la réalisation de la condition dépend pour partie de la volonté de la partie qui s'engage.

Le SYVICOL se demande si le recours au droit civil n'offre pas d'autres solutions en cas d'inexécution du contrat d'aménagement, par exemple l'exécution forcée en nature de l'obligation, voire le recours au droit de préemption. Il est ainsi rappelé que la loi dite Omnibus a récemment modifié l'article 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 en élargissant le droit de préemption aux communes pour toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal, ainsi que pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones².

Art. 43. Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes

L'article 43 prévoit une procédure pour l'adoption du contrat d'aménagement. Ainsi, le collège des bourgmestre et échevins négocie et conclut le contrat d'aménagement qui est ensuite soumis au vote du conseil communal, conformément aux attributions confiées à ces organes par la loi communale.

La délibération portant adoption du contrat d'aménagement doit ensuite être approuvée par le ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition va à l'encontre de la déclaration d'intention du gouvernement en faveur d'un allègement de la tutelle administrative envers les communes. Etant donné que le ministre de l'Intérieur doit de toute façon approuver la modification du PAG, et même le ministre de l'Environnement en cas de modification de la délimitation de la zone verte, il n'y a pas lieu de soumettre à nouveau à l'approbation du ministre le contrat d'aménagement dans la mesure où il vient en quelque sorte partiellement « exécuter » le PAG en ce qui concerne la viabilisation des fonds. De plus, le ministre de l'Intérieur aura également à connaître du PAP « nouveau quartier », de sorte que l'approbation du contrat d'aménagement est superfétatoire. Par conséquent, le SYVICOL demande à voir supprimer cette disposition. Il y a partant lieu de remplacer la disposition subséquente aux termes de laquelle « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été approuvé » par « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été adopté par le conseil communal ».

² Précisément, ce droit de préemption peut être exercé en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ainsi qu'en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics et de travaux visant à ériger des équipements collectifs.



L'article 43 (4) prévoit que les fonds concernés par un contrat « font l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ». Est-ce qu'il s'agit d'une simple mesure de publicité foncière pour rendre l'acte opposable aux tiers, ou est-ce qu'il s'agit au contraire d'une véritable inscription hypothécaire ? Le commentaire des articles n'y fait malheureusement pas référence.

Etant donné que la conclusion d'un contrat d'aménagement est une obligation légale, le SYVICOL demande à ce que son inscription au bureau des hypothèques soit exempte du paiement de droits et ne donne partant lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

De façon plus générale, il se pose la question de savoir si le contrat d'aménagement crée une obligation réelle ou personnelle dans le chef du propriétaire ou du nu-propriétaire disposant des fonds. Le fait que la rétrogradation s'applique sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant, selon l'article 44 (1) alinéa 5 de la loi fait pencher la balance en faveur d'une obligation réelle, en ce qu'elle est liée à une chose et pèse, non sur le débiteur personnellement, mais sur le propriétaire de cette chose en tant que tel, de telle sorte que celui-ci peut s'en affranchir en aliénant la chose ou en délaissant sa propriété³. Comme les auteurs du projet de loi ont imposé la formalité de l'inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens – et non l'enregistrement d'un acte sous seing privé-, on peut en déduire que cette obligation suit le fonds en quelque main qu'il passe.

Au contraire, la présence d'une clause relative à une promesse unilatérale de vente –discutée ci-dessus-, qui s'applique uniquement en cas de dépassement du délai pour réaliser les travaux de viabilisation, plaide pour une obligation personnelle du propriétaire signataire du contrat d'aménagement. En tout état de cause, il y a une insécurité juridique quant à la question de savoir si les obligations découlant du contrat d'aménagement sont transférées à un nouveau propriétaire ou même aux héritiers du propriétaire signataire, et ce d'autant plus dans le cas d'une viabilisation réalisée en plusieurs phases.

Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne vaudrait pas mieux imposer une véritable servitude d'urbanisme légale ayant un caractère d'utilité publique, laquelle prendrait fin une fois la viabilisation du terrain effectuée.

Art. 44. Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement

L'article 44 de la loi modifiée concerne l'inexécution du contrat d'aménagement. L'absence d'exécution des travaux de viabilisation dans le délai fixé au contrat entraîne la caducité de la modification du PAG pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant, c'est-à-dire que les terrains reclassés retourneront au classement précédant la modification du PAG. La même sanction s'applique en l'absence de conclusion d'un contrat d'aménagement endéans les deux années après l'entrée en vigueur du PAG.

D'après le commentaire des articles, cette caducité interviendrait « ex lege », sans formalité supplémentaire. Toujours d'après les auteurs du projet de loi, « il s'agit d'une disposition

³ Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Henri Capitant, édition 2005



d'ordre public qui présente un caractère obligatoire et ne peut donc pas être contournée de quelque façon que ce soit ». Dans ce cas, la simple échéance du délai prévu au contrat d'aménagement devrait emporter la rétrogradation des fonds concernés. Or, l'alinéa 4 de l'article 44 prévoit que les propriétaires et les nus-propriétaires peuvent présenter par écrit leurs observations et objections au ministre, et d'après l'alinéa 5, « le ministre décide de rétrograder le plan d'aménagement général sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant » endéans un délai de 3 mois. Est-ce à dire que le ministre, qui n'est pas partie à la convention, dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à une éventuelle rétrogradation ?

D'après l'analyse du SYVICOL, l'intervention du ministre se limite à constater la caducité de la modification du PAG qui s'opère de plein droit. Dès lors, la possibilité offerte au propriétaire ou nu-propriétaire défaillant de présenter des observations ou objections est sans objet. Si ces personnes contestent l'inexécution du contrat d'aménagement, elles devront déposer un recours devant le juge administratif, qui peut éventuellement suspendre les effets de la rétrogradation en attendant l'issue du litige.

Par contre, en vertu du principe du parallélisme des formes, le SYVICOL se demande si la modification de plein droit du PAG ne devrait pas être actée par le conseil communal.

Il faut encore préciser que si le contrat d'aménagement contient une promesse unilatérale de vente, l'article 44 (2) exclut l'application des dispositions prévues au paragraphe 1^{er}. Ceci a comme conséquence que si la commune renonce à acquérir les fonds, aucune rétrogradation de plein droit n'est prévue. Dans un souci de cohérence, le SYVICOL est d'avis que la rétrogradation devrait venir sanctionner l'inaction du propriétaire ou du nu-propriétaire également dans l'hypothèse où le contrat d'aménagement inclut une promesse unilatérale de vente et où la commune ne lève pas l'option.

Alternativement, le SYVICOL suggère, pour remédier aux problèmes juridiques liés à la présence de la promesse unilatérale de vente dans le contrat d'aménagement, lesquels ont été exposés à l'article 42, d'instaurer un droit de préemption au profit de la commune sur les fonds qui n'auront pas été viabilisés endéans le délai imparti au contrat d'aménagement.

Chapitre 2. Remembrement urbain

Les dispositions relatives au remembrement sont remaniées, et le remembrement ministériel est introduit. Le remembrement conventionnel, qui nécessite l'accord de tous les propriétaires concernés, reste bien évidemment possible.

En cas de désaccord, seul un remembrement ministériel est envisageable, ou alors l'expropriation pour cause d'utilité publique. La procédure de rectification de limites de fonds, qui permet à un propriétaire, au cas où une parcelle ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement, de demander le redressement de ses limites par voie d'échange, disparaît. Cette suppression est motivée par le fait que très peu de rectifications de limites ont abouti suivant cette procédure, si ce n'est par le fruit d'un accord – initial – entre les propriétaires concernés.



Le remembrement ministériel correspond dans ses grandes lignes au remembrement légal tel que nous le connaissons, mais il se caractérise par une approche « top down » qui donne le pouvoir de décision au ministre en laissant la commune à l'écart de la procédure.

Art. 46. Objet et organisation

Le projet de loi apporte deux nouveautés par rapport au remembrement urbain tel qu'il existe actuellement. Premièrement, la cession des terrains au domaine public communal pour les opérations de viabilisation peut être différée dans le temps afin de favoriser la redistribution des fonds aux propriétaires récalcitrants. Il s'agirait d'une exception au principe selon lequel la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics intervient avant la redistribution des lots. Si l'on comprend le but de cette disposition, il est difficile d'en saisir les implications pratiques : si les propriétaires opposés au projet de remembrement reçoivent un lot d'une surface identique à celle leur appartenant initialement, la redistribution des lots se fera-t-elle alors au préjudice des autres propriétaires ? En effet, la cession au domaine public communal est normalement effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Si les propriétaires hostiles au remembrement ne sont pas concernés par cette cession, ils s'en sortiraient mieux que ceux qui adhèrent au projet.

Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de garantir une équité entre tous les propriétaires et qu'il y a lieu de prévoir un mécanisme assurant que les propriétaires qui seront concernés par la viabilisation 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 la voirie et aux équipements publics. D'autre part, on peut se demander comment ces travaux d'infrastructure pourront être réalisés si l'acte de cession proprement dit est « différé dans le temps », voire même s'il est possible en pratique d'exécuter les travaux d'infrastructure (par exemple, aménagements des espaces collectifs) en plusieurs phases ?

Deuxièmement, le texte précise désormais que les nouveaux lots sont répartis non seulement selon leur situation initiale, mais aussi sur base des disponibilités foncières. Selon les auteurs du projet de loi, « il est essentiel de disposer d'une faculté légale de pouvoir attribuer aux propriétaires récalcitrants des lots dont la non-viabilisation ne sera pas en mesure d'hypothéquer le développement cohérent d'une première phase de réalisation du PAP ». Cette disposition laisse une large marge de manœuvre au ministre dans la redistribution des lots et 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, ce que le texte ne semble pas favoriser.

Finalement, il faut remarquer que la disposition selon laquelle « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique » a disparu dans la nouvelle version de l'article 46, et ce sans explication aucune.



Art. 47. Projet de remembrement

L'article 47 est relatif au contenu du projet de remembrement. Celui-ci doit être élaboré par un géomètre officiel et contenir un certain nombre de plans et documents, notamment un tableau par propriétaire des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles.

Ainsi, il est prévu que la valeur des surfaces apportées est fixée d'après le prix du jour à l'époque soit de l'élaboration du projet de remembrement, soit du dépôt du projet de remembrement à la maison communale. Or, la disposition selon laquelle « pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement » est maintenue. Puisque la valeur des surfaces apportées est identique, le SYVICOL est d'avis que, dans un souci de sécurité juridique, il vaut mieux retenir une seule date et fixer cette valeur d'après le prix du jour à l'époque de l'évaluation des apports afin de faciliter par ailleurs ces travaux d'évaluation.

Art. 48. Elaboration du projet de remembrement

Selon l'article 48, l'initiative d'un projet de remembrement appartient au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, respectivement à un ou plusieurs propriétaires de fonds concernés. Ces derniers doivent présenter par écrit une demande au ministre, qui peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement aux frais du demandeur.

Le SYVICOL estime que le recours au remembrement ministériel devrait non pas être la règle, mais une alternative au remembrement amiable. Puisque la condition relative au nombre de propriétaires intéressés a été supprimée, il est possible qu'un des propriétaires saisisse le ministre en vue d'un remembrement ministériel, sans même que les autres propriétaires n'en soient informés, du moins avant le dépôt du projet de remembrement. Ainsi, le propriétaire qui fait la demande n'a pas à démontrer que des démarches en vue d'un remembrement amiable ont été effectuées et qu'elles ont échoué. Le texte suppose au contraire qu'un ou des propriétaires seraient récalcitrants. Or, ne faudrait-il pas offrir aux propriétaires la possibilité de s'entendre avant d'ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement ministériel ou tenter de les concilier ? Le SYVICOL propose que le ministre informe les propriétaires ou nus-propriétaires de la demande de remembrement ministériel, respectivement de sa décision d'ordonner un remembrement ministériel. De même, le projet de loi devrait favoriser la prise de contact de la part des propriétaires concernés avant la finalisation et le dépôt du projet de remembrement. De l'avis du SYVICOL, une implication des propriétaires de fonds concernés par un éventuel remembrement ministériel dès la saisine du ministre pourrait permettre d'aboutir à une solution qui recueille un large consensus parmi ces derniers.

Le SYVICOL note l'emploi du conditionnel (« le ministre peut ordonner ») puis du présent (« le ministre fait établir ») dans la même disposition. Il est d'avis que le remembrement ministériel est une procédure spécifique et que le ministre doit avoir la possibilité de ne pas donner suite à la demande de remembrement, de sorte qu'il convient de faire usage du conditionnel.



Le texte précise également que le ministre peut demander l'inscription des terrains à remembrer au bureau des hypothèques de la situation des biens. Il faut se demander quel est l'objet de cette inscription ? S'il s'agit des servitudes visées à l'article 54, alors cette disposition est prématurée puisque lesdites servitudes ne prennent naissance qu'à partir du moment où le projet de remembrement est déposé à la maison communale. Cette disposition devra alors être transférée à l'article 54, respectivement à l'article 49.

Finalement, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 48, les frais se rapportant au projet de remembrement devront être avancés par le demandeur du remembrement.

Cette disposition devrait, selon les auteurs du projet de loi, dissuader les propriétaires de faire « des demandes excessives ». Etant donné que la condition de réunir la majorité des propriétaires intéressés et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement a été supprimée, il semble en effet judicieux de prévoir une disposition tendant à freiner les demandes des propriétaires.

Art. 49 à 51.

La nouvelle procédure introduite par les articles 49 à 51 se caractérise par une simplification et un raccourcissement de la procédure de remembrement.

Lorsque le ministre a fait élaborer le projet de remembrement, il en saisit le collège échevinal territorialement compétent. La procédure d'enquête publique a été maintenue mais légèrement modifiée afin de garantir l'information de tous les éventuels concernés : ainsi, le projet de loi prévoit, en sus de l'information individuelle des propriétaires qui sont identifiés, la publication du dépôt du projet de remembrement à la maison communale et dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

La différence apparaît au niveau du traitement des réclamations : alors qu'auparavant les observations devaient être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins, qui devait entendre les opposants en vue de l'aplanissement des difficultés et soumettre le projet de remembrement au vote du conseil communal - susceptible de nouvelles réclamations à trancher par le ministre –, le ministre fait désormais cavalier seul. C'est à lui que sont adressées les observations des personnes intéressées, il statue sur ces dernières et adopte le projet de remembrement. La décision ministérielle fait simplement l'objet d'une notification à la commune ainsi qu'aux propriétaires concernés.

Les explications figurant au commentaire des articles sont assez vagues : d'après les auteurs du projet de loi, le ministre exercerait « son pouvoir de tutelle par une décision dans laquelle il se prononce sur l'approbation du projet de remembrement en même temps qu'il statue sur les réclamations qui lui sont parvenues ». L'exercice d'un pouvoir de tutelle suppose néanmoins une prise de décision par les autorités communales. Or, dans le projet de loi, les autorités communales sont 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 est d'avis que le conseil communal doit, au minimum, pouvoir soumettre au ministre son avis par rapport au projet de remembrement. Il demande ainsi à voir ajouter un alinéa 2 à l'article 50 libellé comme suit : « Le ministre soumet le projet de remembrement ainsi que, le cas échéant, les observations des personnes intéressées 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 ».

Il convient finalement de remarquer que l'ancien article 81 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif aux effets de la décision ministérielle n'a pas été repris par le projet de loi. Le SYVICOL ignore s'il s'agit d'un oubli ou d'une volonté délibérée des auteurs.

Art. 52. Exécution du remembrement

En ce qui concerne l'exécution du remembrement, les dispositions restent quasiment inchangées, sauf en ce qui concerne les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle et les éventuelles inscriptions hypothécaires, actes qui seront dressés à l'initiative du bourgmestre - alors qu'auparavant ils étaient dressés à l'intervention du ministre. Le SYVICOL ignore la raison d'être de cette modification, qui ne trouve pas d'explication au commentaire des articles. 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. Le SYVICOL est d'avis que le ministre de l'Intérieur, qui mène la procédure de remembrement ministériel, doit également superviser les actes qui en découlent.

En outre, il convient de préciser expressément quels sont les frais avancés dont il est fait mention à l'alinéa 3 de l'article 52. Si le commentaire des articles précise qu'il s'agit des « frais induits par l'élaboration du projet de remembrement », il serait bon de le préciser dans le texte et de compléter la disposition comme suit : « l'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés pour l'élaboration du projet de remembrement ».

Art. 54. Servitudes

L'article 54 frappe d'une servitude les fonds concernés par un projet de remembrement à partir du dépôt de ce dernier à la maison communale. Or, l'existence d'une servitude pose inévitablement la question de son indemnisation. L'ancienne disposition a été modifiée et la précision que « ces servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité » a été supprimée pour se conformer à la jurisprudence de la cour constitutionnelle. Il faut d'ailleurs se poser la question de savoir si une telle servitude pourrait ouvrir un droit à indemnité en pratique dans la mesure où elle ne vise que la modification substantielle de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux, servitudes a priori provisoires car limitées dans le temps.



Art. 55. Des frais d'exécution

Il est renvoyé aux développements faits à l'endroit de l'article 52 en ce qui concerne les frais relatifs à l'élaboration du projet de remembrement. Le dernier alinéa de l'article 55 aborde à nouveau la problématique des servitudes créées par un « projet ou plan de remembrement », en prévoyant une disposition similaire à l'article 33 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui enferme une éventuelle demande d'indemnisation dans un délai de 5 ans. Toutefois, les servitudes définitives découlant d'un plan de remembrement répondent à un cas particulier et ne peuvent être assimilées à celles de plans d'aménagement. L'ancienne disposition prévoyait ainsi qu'une indemnité était due « s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain », ce qui respecte a priori la jurisprudence précitée.

Comme le plan de remembrement est adopté par la voie ministérielle, le SYVICOL en déduit que les éventuelles demandes d'indemnisation seront dirigées contre l'Etat. En ce qui concerne d'éventuelles servitudes établies par le plan de remembrement au profit d'un fonds dominant, elles bénéficient dès lors à un propriétaire en particulier. Ne serait-il dès lors pas juste de faire peser l'indemnité sur ce propriétaire ?

Chapitre 3. L'expropriation pour cause d'utilité publique

Le libellé de la déclaration d'utilité publique reste inchangé. Le champ d'application des articles 57, qui autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou immeubles, et 58, qui l'autorise à céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis à des personnes de droit privé ou public, est réduit aux seuls plans d'aménagement.

Chapitre 4. Disponibilités foncières

Section 1. Réserves foncières

L'exposé des motifs reste muet quant aux changements apportés au chapitre 4 consacré aux disponibilités foncières. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de retouches ponctuelles du texte de loi, notamment en ce qui concerne les réserves foncières.

Pour rappel, ces dispositions permettent au conseil communal de réserver des terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures ou services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Cette déclaration est soumise à une enquête publique à l'issue de laquelle le gouvernement délibère et transmet le dossier au Conseil d'Etat, qui rend un avis. Un arrêté grand-ducal arrête la constitution de la zone de réserves foncières et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation dans un délai maximal de 5 ans.



Section 2. Obligation de construire

En ce qui concerne l'obligation de construire, ses dispositions avaient déjà été remodelées par la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite Pacte logement. D'après le texte, le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains déterminés. Ainsi et contrairement au « Baulandvertrag », l'obligation de construire a pour objectif la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées.

Le projet de loi entend simplifier la procédure prévue par le texte initial, à savoir celle à suivre pour l'adoption d'un PAP, en lui substituant une délibération du conseil communal portant ordonnance de l'affectation à la construction des terrains non bâtis, à charge pour la commune d'avertir les propriétaires des fonds concernés par lettre recommandée avec avis de réception. Suite à cet ordre, les propriétaires disposent d'un délai de 3 ans pour débiter les travaux d'infrastructures, faute de quoi la commune peut exiger du propriétaire une taxe annuelle de non affectation à la construction.

Le projet de loi modifie ainsi l'actuel article 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 en supprimant la possibilité pour la commune de lancer une procédure d'expropriation publique, pour ne conserver que la possibilité d'introduire une taxe. Or, cette dernière alternative à l'expropriation introduite en 2008 avait entraîné une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat, qui avait requalifié cette taxe en sanction ou amende fiscale et estimé qu'elle faisait double emploi avec le droit d'imposer des taxes annuelles spécifiques sur les terrains à bâtir non affectés à la construction issu des articles 15 et 16 de la loi modifiée du 22 octobre 2008. Le Conseil d'Etat en avait conclu à l'époque que la commune devrait seulement garder le droit de recourir à la procédure d'expropriation pour sanctionner le non-respect de l'ordre communal.

Il est donc surprenant de constater que les auteurs du projet de loi entendent supprimer la référence à la procédure d'expropriation au nom du principe de la sécurité juridique, dans la mesure où il peut s'agir de fonds dont l'affectation finale ne peut être qualifiée d'« utilité publique ». Le SYVICOL 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.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 novembre 2017