



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

11 juillet 2017

AVIS II/38/2017

relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

..... AVIS

Par lettre en date du 26 avril 2017, M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur, a saisi notre chambre professionnelle du projet de loi sous rubrique pour avis.

1. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous avis a pour but d'améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation, à savoir la viabilisation de terrains constructibles.

En premier lieu, le projet de loi propose d'améliorer certaines procédures existantes (remembrement urbain) et de supprimer certaines mesures d'exécution (zones de développement et zones à restructurer) jugées peu efficaces.

D'autre part, le projet de loi introduit une mesure innovante pour l'accélération de la viabilisation des terrains constructibles: le contrat d'aménagement dit «Baulandvertrag».

2. Le remembrement urbain

En ce qui concerne le remembrement urbain, d'après l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, le ministre de l'Intérieur n'a jamais été saisi d'une demande dans le cadre d'une procédure de remembrement.

Le remembrement conventionnel n'aurait pas connu le succès escompté, alors qu'un non-accord des propriétaires concernés ne laissait à la commune ou aux propriétaires-initiateurs que la possibilité de pouvoir requérir l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Or il semblerait que, bien que la possibilité d'une expropriation soit expressément prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004, les autorités communales ont toujours hésité à y recourir.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, « une explication possible pourrait consister dans le fait que les autorités compétentes en matière d'expropriation ont toujours témoigné une certaine hostilité pour ce qui est des procédures d'expropriation en vue de la construction d'immeubles servant des intérêts privés et pas forcément des intérêts publics.»

Le projet de loi supprime donc la sanction de l'expropriation dans le cadre du remembrement, bien que la possibilité d'une expropriation pour cause d'utilité publique soit maintenue dans le cadre de l'exécution d'un plan d'aménagement en cas d'absence d'accord entre les propriétaires concernés.

La Chambre des salariés estime toutefois que la suppression de la possibilité légale d'expropriation comme sanction dans le cadre du remembrement et de l'obligation de construire (voir point 3 ci-dessous) enlève aux autorités publiques un instrument pouvant influencer la mobilisation des terrains non bâtis.

3. Le contrat d'aménagement

Le projet de loi sous avis propose également la création d'un contrat d'aménagement dit « Baulandvertrag ».

D'après les auteurs du projet de loi, l'instauration d'un tel outil innovant s'inscrit dans la volonté de traduire le programme gouvernemental, qui s'est fixé comme objectif de réussir à viabiliser rapidement des terrains nouvellement définis comme terrains à bâtir.

Le projet de loi prévoit que la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire entre la commune et le propriétaire ou, le cas échéant, le nu-propriétaire disposant des fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement

général (PAG) prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation.

Ne sont pas visés par cette obligation 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.

Sont visés par les dispositions les fonds couverts par un plan d'aménagement général dont le conseil communal est saisi à partir du 8 août 2018.

L'exposé des motifs souligne que ce type de contrat administratif existe, sous une forme très similaire, également déjà à l'étranger, notamment en Confédération helvétique, ou il aurait fait ses preuves.

Le contrat d'aménagement fixe le délai pour réaliser les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des fonds concernés, le cas échéant par phase de réalisation. Ce délai ne peut être inférieur à trois ans.

Lorsque les travaux précités n'ont pas été réalisés endéans le délai fixé par le contrat d'aménagement, la modification du plan d'aménagement général, à l'occasion duquel le contrat d'aménagement a été conclu, devient caduque pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant.

Cette sanction vaut également si le contrat d'aménagement n'est pas conclu dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général pour lequel la conclusion d'un contrat d'aménagement est obligatoire.

La Chambre des salariés constate que le projet de loi prévoit un délai minimal pour réaliser les travaux de viabilisation des terrains (3 ans), sans fixer toutefois un délai maximal.

Or, à l'heure actuelle, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 donne la possibilité aux communes de reclasser les terrains à bâtir situés dans une zone d'urbanisation prioritaire type I (~~maisons unifamiliales~~) et type II (~~maisons d'habitation plurifamiliales et d'habitation collective~~) en zones d'aménagement différé si aucun projet d'aménagement particulier (PAP) n'a été mis en exécution après un délai de respectivement 6 et 12 ans, et ce à partir de l'approbation définitive du PAG.

Les zones d'aménagement différé constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à long terme et frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement.

Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le Conseil économique et social (CES) propose d'appliquer également la possibilité de reclassement de terrains zone d'urbanisation prioritaire type I (urbanisation endéans 6 ans) ou type II (urbanisation entre 6 et 12 ans) en zone d'aménagement différé si les propriétaires s'opposaient à des projets de création de logements.

4. L'obligation de construire

L'article 103 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit que « le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune ».

Si, dans les 3 ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune a deux options:

- soit elle entame la **procédure d'expropriation** à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et

des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'État.

- soit elle perçoit une **taxe annuelle de non-affectation à la construction**. Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation de la taxe.

Dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable, le CES estime qu'il « est essentiel que les communes appliquent l'obligation de construire telle que prévue dans des cas déterminés par la législation ».

Or, force est de constater que l'expropriation pour cause d'utilité publique en tant que sanction de la violation de l'obligation de construire est supprimée dans le projet de loi (voir point 1. ci-dessus).

Quant aux taxes communales sur la rétention de terrains, la loi du 22 octobre 2008 (loi « Pacte Logement ») prévoit une taxe annuelle communale sur les terrains viabilisés qui sont depuis au moins 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire et/ou pour lesquels des travaux de construction n'ont pas encore débuté.

Le projet de loi sous avis maintient le caractère facultatif des taxes communales de non affectation à la construction.

La Chambre des salariés demande de suivre l'avis du CES qui propose de conférer un caractère obligatoire aux taxes communales, en conditionnant l'attribution de la contribution financière donnée par l'Etat aux communes dans le cadre du « Pacte logement » à l'introduction par ces dernières des taxes communales en question, ou, à défaut, d'introduire une telle taxe au niveau national.

Pour terminer, la CSL demande que l'Etat agisse contre la spéculation foncière par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par aire et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

La mise en place d'une telle mesure, combinée à des taxes obligatoires de non affectation à la construction, doit être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler, en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse ou d'une stabilisation des prix de vente du foncier.

Luxembourg, le 11 juillet 2017

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.