

N° 7139⁸

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(2.2.2026)

Les amendements parlementaires sous avis, qui constituent la 4^{ème} série d'amendements, s'inscrivent dans la continuité du projet de loi n°7139 (ci-après, le « Projet initial ») et du projet de loi n°7139A (ci-après, le « Projet »). Ils visent, dans un objectif de simplification administrative, à clarifier et opérationnaliser les mesures d'exécution des plans d'aménagement, notamment le remembrement urbain ministériel, tout en sécurisant les régimes juridiques et fiscaux associés. Les amendements sous avis, adoptés par la Commission des Affaires intérieures le 26 novembre 2025 entendent tirer les enseignements des séries précédentes et répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État, formulée dans son dernier avis complémentaire du 7 octobre 2025.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les mesures de simplification qui rendent la procédure plus lisible et plus opérationnelle, notamment la flexibilité offerte par les « terrains bruts » et le gel des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques en phase pré-constructible afin d'éviter de pénaliser les propriétaires tout en débloquent les projets.
- Elle accueille favorablement les précisions introduites pour répondre aux observations du Conseil d'État, en particulier sur la clarification de la procédure et l'encadrement de la dérogation.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

Contexte

Le Projet initial n°7139 a été déposé en mai 2017 pour moderniser la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain¹, avec l'ambition de rendre plus effectives les mesures d'exécution des plans d'aménagement – le plan d'aménagement général « PAG ») au niveau communal et ses déclinaisons opérationnelles en plan d'aménagement particulier (« PAP », respectivement PAP NQ « nouveau quartier » et PAP QE « quartier existant »). Cette réforme s'inscrivait dans une logique de mobilisation foncière et de réduction des délais entre la planification et la réalisation des projets, en clarifiant le lien PAG, PAP et exécution sur le terrain. À ce titre, il est utile de rappeler que le PAG définit la répartition du sol et les zones, tandis que le PAP précise les règles d'urbanisme et de lotissement à l'échelle des opérations, notamment en zones à urbaniser où le PAP NQ conditionne le passage à l'acte constructif.

Une première série d'amendements gouvernementaux déposés le 9 novembre 2020 a voulu accélérer la mise en œuvre en introduisant des servitudes superposées articulant des délais de viabilisation (CTV) et de construction (CTL), en complément d'ajustements sur l'étude préparatoire du PAG. L'objectif était de phaser dans le temps la transformation des zones destinées à être urbanisées, de sécuriser l'exécution au regard d'objectifs de production de logements, et de prévoir des mécanismes de

¹ Loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain

rattrapage en cas de non-respect des délais. Cette étape a suscité des observations sur la sécurité juridique et la praticabilité, notamment dans le premier avis complémentaire de la Chambre de Commerce², qui appelait des précisions, une homogénéité des procédures et une meilleure articulation avec la réalité opérationnelle des communes et opérateurs.

La deuxième série d'amendements parlementaires déposés le 27 octobre 2022, intervenant à la suite de l'avis du Conseil d'État du 22 février 2022³, a remanié cette architecture : resserrage des délais et des cas d'emploi des servitudes CTV/CTL, simplifications sur le « concept de mise en œuvre » lié au PAG, et ouverture vers une modification ponctuelle du PAG afin d'éviter des procédures lourdes lorsque des ajustements limités suffisent. Cette réécriture répondait aux critiques d'insécurité juridique et visait à rendre le corpus plus directement mobilisable par les collectivités, tout en conservant l'objectif d'accélération de la chaîne d'aménagement.

La troisième série d'amendements déposés le 17 septembre 2024 a recentré l'ensemble en scindant le Projet initial en deux textes : 7139A (le « Projet » visé par le présent avis) pour les mesures d'exécution – dont le remembrement urbain – et 7139B pour les instruments plus débattus comme les servitudes, afin de permettre au volet « exécution » d'avancer sans être ralenti par ces discussions⁴. Sur le fond, cette troisième série d'amendements relative au Projet a réorganisé le Titre 6 pour en améliorer la lisibilité, digitalisé l'enquête publique (portail national) avec notifications aux propriétaires, verrouillé la séquence des décisions (notamment en interdisant toute cession notariale avant l'adoption du projet) et arrimé la valorisation des apports et attributions à une date repère pour prévenir les effets d'aubaine. Surtout, l'amendement 5 a introduit le principe des « terrains bruts » : en cas de blocage ponctuel (propriétaire ne souhaitant pas développer à ce stade ou activité incompatible, parfois sur un emplacement stratégique pour la desserte), le remembrement ministériel peut attribuer au propriétaire des fonds non remodelés (surface équivalente) à un autre endroit du périmètre, sans droit de construire tant que le parcellaire n'est pas mis en conformité. La Chambre de Commerce, dans son troisième avis complémentaire⁵, a soutenu dans un premier temps ce recentrage, et les modifications apportées dans un objectif de simplification procédurale. Et ce, au service de la mobilisation rapide de foncier dans un souci de libérer de la surface pour la production de logements.

La quatrième série d'amendements parlementaires sous avis, adoptée par la Commission des Affaires intérieures le 26 novembre 2025, comporte deux amendements complémentaires et ciblés.

L'amendement parlementaire 1 précise la procédure de remembrement urbain ministériel en consolidant la réécriture du Titre 6 : il confirme la séparation claire entre les dispositions générales et la procédure « ministérielle », formalise le déroulé (publicité dématérialisée via le portail national assortie de notifications aux propriétaires, ordre des décisions, interdiction de tout acte notarié de cession avant l'adoption), stabilise la méthode de valorisation par une date repère avec neutralisation de la plus-value de projet pour les apports et encadre désormais le mécanisme des « terrains bruts » sur demande du propriétaire : le propriétaire doit manifester sa volonté dans les trois mois suivant l'information du ministère des Affaires intérieures sur la décision d'initier un projet de remembrement, faute de quoi la dérogation ne s'applique pas ; l'attribution « brute » n'entraîne juridiquement aucune dérogation aux règles du PAP et n'ouvre aucun droit de construire tant que le parcellaire n'est pas mis en conformité, un remembrement ultérieur restant obligatoire avant l'exécution d'un PAP/lotissement. Par ce calibrage, la Commission des Affaires intérieures répond à l'opposition formelle du Conseil d'État⁶ en rendant le texte plus lisible, en circonscrivant la dérogation (en la conditionnant à la demande expresse du propriétaire, dans un délai défini, et à surface équivalente) et en précisant les modalités de publicité ; elle confirme toutefois une communication générale via un portail national et des notifications ciblées individuellement par lettres recommandées, sans imposer un affichage sur site.

L'amendement parlementaire 2 insère un Titre 6 bis – Fiscalité (art. 106 bis) instituant une exonération de droit de timbre, de droit d'enregistrement et de droits d'hypothèques pour les actes d'échange liés à un remodelage qui ne fait pas encore correspondre le parcellaire aux lots d'un PAP NQ ou d'un lotissement (les « terrains bruts »), sous mention expresse d'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relative à l'aménagement communal et au développement urbain ; dès qu'il y a retours/soultres/

2 Lien vers l'avis 4844bisRMX sur le site de la Chambre de Commerce (13 août 2021)

3 Lien vers l'avis n°52.221 sur le site du Conseil d'Etat (22 février 2022)

4 Le projet de loi n°7139B n'a, au jour de la publication de cet avis, pas encore été communiqué à la Chambre de Commerce.

5 Lien vers l'avis 4844quaterBLE sur le site de la Chambre de Commerce (25 novembre 2024)

6 Lien vers l'avis complémentaire n°61.951 sur le site du Conseil d'Etat (7 octobre 2025)

plus-values, les droits d'enregistrement et les droits de transcription⁷ redeviennent exigibles. L'intention est de ne pas pénaliser des échanges initiés par l'État qui n'ouvrent pas immédiatement la constructibilité, et d'aligner le traitement fiscal entre remembrement ministériel et amiable pour favoriser la recomposition parcellaire et, partant, la mobilisation rapide du foncier.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement parlementaire 1

La Chambre de Commerce salue la réorganisation apportée au Titre 6, donnant plus de lisibilité et de sécurité juridique. Elle soutient la flexibilité offerte par l'attribution sur demande de parcelles non remodelées (« terrains bruts »), qui permet de débloquer des situations à l'amiable lorsque le propriétaire n'accepte pas immédiatement une attribution parfaitement conforme au PAP (écart de surface, calendrier de travaux, stratégie d'usage, etc.).

Concernant l'amendement parlementaire 2

La Chambre de Commerce se félicite d'une mesure fiscale pragmatique qui réduit les coûts de transaction au moment où, pour les propriétaires concernés, il n'y a pas encore de constructibilité effective. Un effet d'aubaine potentiel semble pouvoir être écarté grâce à la préservation de l'assujettissement des soultes/plus-values aux taux de droit commun. C'est un bon complément à l'option « terrains bruts » de l'amendement parlementaire 1 : ensemble, ils désamorcent le conflit potentiel avec un propriétaire et évitent d'exiger des frais (et droits) lourds alors que le remembrement est initié par le ministre des Affaires intérieures et n'offre pas encore de valorisation immédiate. Cela participerait, par la réduction des conflits et recours, à une concrétisation plus rapide des projets.

*

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

⁷ Le régime de droit commun pour les opérations de remembrement urbain est prévu par la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines.

