

Projet de loi

portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Avis complémentaire du Conseil d'État

(7 octobre 2025)

Par dépêche du 16 septembre 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du 17 juillet 2024.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

Une entrevue a eu lieu entre le Conseil d'État et la Commission des affaires intérieures de la Chambre des députés le 26 février 2025.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement du 25 mars et 24 avril 2025.

Par dépêche du 2 juillet 2025, le Conseil d'État a encore été saisi d'un amendement parlementaire, adopté par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du même jour. Le texte de l'amendement unique était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire, du texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant ledit amendement ainsi que d'une annexe comportant un schéma de procédure d'un remembrement ministériel.

Le présent avis traitera en même temps des deux dépêches susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé à l'amendement parlementaire du 2 juillet 2025.

Considérations générales

À travers les amendements parlementaires du 16 septembre 2024¹, la Commission des affaires intérieures, ci-après « Commission », a fait le choix

¹ Doc. parl. n° 7139¹⁵.

de scinder le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain² en deux projets de loi distincts, à savoir le projet de loi n° 7139A³, sous avis, qui a essentiellement pour objet de modifier les dispositions relatives au remembrement urbain, et le projet de loi n° 7139B, qui n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis, qui comportera les autres mesures prévues par le projet de loi initial dont plus particulièrement celles qui visaient à introduire les servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction.

L'amendement parlementaire du 2 juillet 2025 vise, quant à lui, à apporter des réponses aux questions soulevées lors de l'entrevue du 26 février 2025 en modifiant l'article 4 du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État y reviendra à l'occasion de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Moyennant l'amendement 3 du 16 septembre 2024, la Commission a procédé à la reformulation de l'ancien article 5 du projet de loi n° 7139 devenant l'article 2 du projet de loi n° 7139A sous rubrique, qui vise à adapter l'article 35 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'article en question précise désormais que le projet d'exécution est élaboré « par le propriétaire ou son mandataire ». Le Conseil d'État rappelle qu'il avait formulé une opposition formelle à l'endroit de l'ancien article 5 au motif qu'il omettait de préciser sur qui repose l'obligation d'élaborer un projet d'exécution.

Le Conseil d'État marque son accord avec la nouvelle formulation, mais il estime qu'il conviendrait, dans un souci de précision, de spécifier qu'il s'agit en l'occurrence du « propriétaire du fonds sur lequel porte le projet ou son mandataire ».

Article 3

Le Conseil d'État renvoie à l'observation formulée à l'endroit de l'article 2. L'article 3 n'appelle pas d'autre observation.

Article 4

L'article 4 du projet de loi vise à remplacer le titre 6 relatif au remembrement urbain de la loi précitée du 19 juillet 2004 en introduisant les articles 41 à 60.

² Doc. parl. n° 7139.

³ Projet de loi portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Article 41

Sans observation.

Article 42

En ce qui concerne la structure du dispositif, le Conseil d'État voudrait tout d'abord relever que les articles 42 et 43, qui s'insèrent sous la section intitulée « Généralités », visent à encadrer le remembrement ministériel et non pas le remembrement à l'amiable. Au vu de l'objet desdites dispositions, il conviendrait de réorganiser le dispositif de la section 1^{ère} de sorte à en garantir une meilleure lisibilité.

L'article 42, alinéa 1^{er}, est complété, à travers l'amendement parlementaire du 2 juillet 2025, par une disposition qui vise à préciser que la réorganisation des terrains est effectuée équitablement pour chaque propriétaire en tenant compte du prorata de ses apports de fonds et en lui attribuant, en cas de besoin, des soultes ou indemnités.

Le Conseil d'État rappelle que le projet de loi n° 7139 précité comportait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020⁴, une disposition qui prévoyait que « [l]es nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en fonction des disponibilités foncières et en respectant la situation initiale ». Cette disposition a, par la suite, et notamment compte tenu de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard du critère de « disponibilités foncières »⁵, été supprimée⁶. Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023⁷, le Conseil d'État avait relevé que si l'opposition formelle émise à l'endroit du critère de la « disponibilité foncière » devenait du fait de la suppression de la disposition en cause sans objet, la suppression de ladite disposition avait toutefois pour effet de conférer au ministre un pouvoir discrétionnaire non autrement circonscrit au vu de l'absence de toute précision dans la loi quant aux critères à respecter dans le cadre de la répartition des nouveaux lots, dont notamment celui du respect de la situation initiale. Il avait, à titre de conclusion, suggéré aux auteurs des amendements de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen en complétant la disposition par la précision que « les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale ».

Le Conseil d'État constate que sa proposition de texte n'a pas été reprise à travers les amendements du 16 septembre 2024, mais que la disposition

⁴ Doc. parl. n° 7139³.

⁵ Doc. parl. n° 7139⁸ (avis du Conseil d'État du 22 février 2022), p. 22 :

« Par ailleurs, le Conseil d'État tient à souligner que le critère des « disponibilités foncières » est des plus vagues. En effet, quelle autorité sera amenée à se prononcer sur les disponibilités foncières et sur quelle base cette décision sera-t-elle prise ? Comment sera par ailleurs effectuée la répartition des nouveaux lots à défaut de « disponibilités foncières », c'est-à-dire lorsque les disponibilités foncières seront épuisées ? Le Conseil d'État estime que le nouveau critère de « disponibilités foncières » manque de précision et est contraire aux exigences de la sécurité juridique, de sorte qu'il doit s'opposer formellement à la disposition sous revue. »

⁶ Doc. parl. n° 7139⁹ (amendements parlementaires du 27 octobre 2022) :

« La commission indique dans ce contexte que l'idée initiale des auteurs du projet de loi consistait à rappeler par l'utilisation de la notion « disponibilités foncières » la pratique actuellement employée à l'occasion d'une opération de remembrement. En effet, en pratique, lors de la répartition des nouveaux lots, il est tenu compte des disponibilités foncières et ce afin de répartir les lots des propriétaires récalcitrants tout en respectant le plus possible leur situation initiale. Or, pour des raisons de sécurité juridique, la commission propose de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 42. »

⁷ Doc. parl. n° 7139¹³.

ajoutée à travers l'amendement unique du 2 juillet 2025 est de nature à apporter une réponse aux critiques susmentionnées en ce qu'elle détermine des critères suffisants à respecter dans le cadre d'un remembrement. Le Conseil d'État marque son accord avec la disposition sous revue.

L'alinéa 2, qui dans sa teneur issue des amendements du 16 septembre 2024 prévoyait la possibilité pour le ministre de remodeler le parcellaire des propriétaires récalcitrants sans devoir assurer sa concordance avec les lots retenus par le PAP « nouveau quartier » ou un lotissement de terrains, est également adapté à travers l'amendement parlementaire du 2 juillet 2025.

Au commentaire des amendements du 16 septembre 2024, la Commission explique que cette disposition vise à tenir compte du fait « [...] qu'il importe d'attribuer, dans la mesure du possible, aux propriétaires récalcitrants, des terrains qui correspondent en matière de surface à ceux qu'ils ont apportés dans la masse à remembrer » et qu'« il s'agit d'éviter le paiement de soultes qui compenseraient l'inégalité des lots ainsi attribués ». Cette disposition viserait, toujours selon le commentaire précité, à garantir une certaine flexibilité qui serait nécessaire lorsque les lots prédéfinis dans le plan d'aménagement particulier ou dans le lotissement de terrains portent par exemple atteinte à la poursuite des activités agricoles que le propriétaire exerce avant un remembrement.

À travers l'amendement parlementaire du 2 juillet 2025, la Commission a procédé au remplacement des termes « le parcellaire » par ceux de « l'intégralité des fonds » et a supprimé le terme « récalcitrant ». Elle a en outre ajouté la précision suivante : « Ces fonds non remodelés conformément au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou au lotissement de terrains doivent faire l'objet d'un remembrement urbain avant l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou du lotissement de terrains. »

Le commentaire de l'amendement du 2 juillet 2025 reprend, dans une large mesure, les explications qui figuraient déjà au commentaire des amendements du 16 septembre 2024. En ce qui concerne l'ajout de la nouvelle disposition précitée à l'alinéa 2, la Commission souligne que « [...] les fonds ne sont pas lotis de manière à concorder exactement avec les lots constructibles prévus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains » et que « dans une phase ultérieure, ils devront par conséquent encore faire l'objet d'un remembrement urbain (ministériel ou amiable) avant que le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains puisse être exécuté, voire accueillir des constructions ».

Le Conseil d'État relève que la suppression pure et simple de la notion de propriétaire « récalcitrant » n'est pas de nature à clarifier la portée de la dérogation prévue par l'alinéa 2. Plutôt que de supprimer les termes de « propriétaire récalcitrant », il convient d'encadrer la dérogation en définissant les cas de figure dans lesquels le ministre est amené à déroger au cadre prévu par les articles 41 et 42. Telle que libellée, cette disposition est source d'insécurité juridique en ce qu'elle ne détermine pas les cas de figure dans lesquels une dérogation aux articles 41 et 42 peut avoir lieu. Au vu de cette insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 2.

L'alinéa 3 est également amendé pour préciser que « la mise en œuvre des travaux de voirie et d'équipements publics » et non pas « la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics » peut être différée dans le temps. Le Conseil d'État marque son accord avec la reformulation proposée.

L'alinéa 4 dispose que l'acte notarié portant sur la cession visée à l'alinéa 3 ne pourra pas être établi avant la décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement. Cette disposition fait suite à une observation formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023 et n'appelle pas d'observation.

L'alinéa 5 règle le cas de figure d'un refus du propriétaire de céder son fonds à travers le recours à la procédure d'expropriation. L'alinéa en question est également amendé pour corriger une erreur de référence alors que la version du 16 septembre 2024 renvoyait erronément au seul titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir un délai dans lequel le propriétaire devra avoir fait part de son refus afin de garantir l'avancement en temps utile de la procédure.

Article 43

Les alinéas 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observation.

Aux alinéas 3 et 4, il est précisé que la valeur des surfaces est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'envoi du projet de remembrement, du mode et du degré d'utilisation du sol et « des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer ». En ce qui concerne les « contraintes en matière d'exécution », la Commission cite, à titre d'exemple, les terrains qui seraient pollués et pour lesquels des travaux de dépollution seraient dès lors requis. La Commission explique encore avoir choisi ce terme générique plutôt que de recourir à une liste de difficultés d'exécution qui risquerait de ne pas être exhaustive.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs des amendements aient fait le choix de recourir à un terme générique afin d'éviter une énumération qui ne soit pas complète. Il relève néanmoins que la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable pourrait dans ce contexte servir de source d'inspiration pour ce qui est de la précision à apporter à la notion de « contraintes en matière d'exécution » en ce qu'elle comporte une liste de contraintes pouvant être à l'origine de coûts de viabilisation extraordinaires (« [l]a complexité particulière est susceptible de résulter de contraintes hydrologiques, géologiques, archéologiques, environnementales ou relatives à la protection du patrimoine »).

Article 44

L'article 44, qui est le premier article de la section consacrée au remembrement ministériel, fait également l'objet de modifications à travers l'amendement unique du 2 juillet 2025.

Le Conseil d'État renvoie tout d'abord à son observation formulée à l'endroit de l'article 42 pour ce qui concerne la suggestion de la

réorganisation de la structure suite à l'exclusion des remembrements par voie d'accord du champ d'application des dispositions qui figuraient sous la section 1^{ère}.

L'alinéa 1^{er} vise le cas de figure de la clôture de la procédure relative au remembrement ministériel lorsqu'une demande de procéder à un remembrement à l'amiable est présentée en cours de procédure.

À travers l'amendement du 2 juillet 2025, la disposition a été reformulée pour préciser le délai dans lequel une telle clôture pourra intervenir de même que la forme que devra revêtir une demande de clôture. L'alinéa 1^{er} n'appelle pas d'observation.

Les alinéas 2 et 3 ne font pas l'objet de modifications à travers l'amendement du 2 juillet 2025 et n'appellent pas d'observation.

À l'alinéa 4, la Commission a procédé à la suppression de l'exigence que les quatre quotidiens dans lesquels le périmètre du projet de remembrement devra être publié soient imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État approuve cette modification.

En ce qui concerne le dernier alinéa, le Conseil d'État comprend que l'opération de morcellement ordonnée par le ministre n'affecte pas le droit de propriété des propriétaires des parcelles de terre concernées. Il ne s'agit en effet que d'une identification technique précise des terres incluses dans le périmètre de remembrement. Cette opération n'entraîne donc aucun changement de propriété. Partant, le Conseil d'État peut marquer son accord avec le texte sous revue.

Article 45

L'article 45 vise à « digitaliser, à l'instar de la refonte de la législation relative aux établissements classés, le fonctionnement de l'enquête publique ». Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 45 prévoit que l'enquête publique sera publiée sur le portail national des enquêtes publiques de l'État tout en maintenant la possibilité pour le public de consulter le projet à la maison communale. Si le Conseil d'État comprend la volonté de numériser le processus dans un souci de simplification, il estime toutefois que la numérisation ne saurait mettre en péril le droit à l'information des personnes intéressées. Il estime, par conséquent, qu'il serait utile, dans un souci d'efficacité des moyens de publicité et afin de garantir l'information des personnes intéressées, de prévoir un affichage sur les fonds concernés.

Pour ce qui est de la formulation de l'alinéa 2, le Conseil d'État propose de libeller la disposition visée comme suit :

« Le projet de remembrement est soumis à une enquête publique
~~La période d'enquête publique dure de trente jours, et qui se déroule sur~~
~~le portail national des enquêtes publiques de l'État du Grand-Duché de~~
~~Luxembourg, où le public peut prendre connaissance du projet de~~
~~remembrement.~~ Le public peut prendre inspection à la maison
communale du projet de remembrement pendant la période de l'enquête
publique. »

En ce qui concerne le dernier alinéa qui a trait à la notification des propriétaires, la Commission propose, à travers l'amendement du 2 juillet

2025, de reformuler la disposition en question afin de préciser le délai dans lequel cette notification doit intervenir. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Articles 46 à 60

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Intitulé

S'il est vrai que pour fixer l'attention des personnes qui s'intéressent aux textes en cours d'élaboration et des lecteurs du journal officiel, il peut s'avérer utile d'indiquer dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles, l'intitulé ne devrait toutefois pas non plus faire ressortir de manière excessivement précise les modifications figurant au dispositif. Ainsi, et compte tenu de l'ampleur des modifications prévues, il est proposé de faire abstraction de l'indication de la portée des modifications en projet, et de reformuler l'intitulé du projet de loi sous avis comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

Subsidiairement, le mot « titre » est à rédiger à chaque fois avec une lettre initiale minuscule.

Article 3

L'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** À l'article 36 de la même loi, les mots « l'initiateur du projet » sont remplacés par les mots « le propriétaire ou son mandataire ». »

Article 4

À l'intitulé du titre 6, dans sa teneur proposée, le terme « TITRE » est à écrire avec des minuscules sauf à la première lettre.

À l'indication du chapitre 1^{er}, et pour des raisons de cohérence interne à l'acte qu'il s'agit de modifier, il convient d'ajouter un point à la suite des mots « Chapitre 1^{er} ».

À l'indication de la section 1^{re}, il convient, pour des raisons de cohérence interne à l'acte qu'il s'agit de modifier, d'écrire « Section 1. – Généralités ». Cette observation vaut également pour l'intitulé de la section 1^{re} du chapitre 3, où il convient d'écrire « Section 1. – Réserves foncières ».

À l'article 42, alinéa 5, il y a lieu de maintenir le mot « à » avant les mots « loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Aux articles 43 et 44, il y a lieu d'écrire « plan de mensuration officiel ».

À l'article 48, paragraphe 1^{er}, alinéa 5, il convient d'écrire « moins-values visées à l'article 48, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o. »

À l'article 55, alinéa 2, il est conseillé d'écrire « des noms, prénoms et adresses connus ».

À l'article 57, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir. Cette observation vaut également pour l'article 60, alinéa 1^{er}.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 7 octobre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes