

Projet de loi

portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie

Avis complémentaire du Conseil d'État

(21 octobre 2025)

Par dépêche du 17 juin 2025, 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 Finances lors de sa réunion du même jour.

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, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 octobre 2025.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre pour l'essentiel aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2024.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Suite à la suppression de l'article 2, point 8°, la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée par le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2024 n'a plus lieu d'être.

Amendement 3

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État, les auteurs des amendements proposent de supprimer, à l'article 3, paragraphe 1^{er}, la référence à la documentation cadastrale dont la consultation et la diffusion devaient initialement être déterminées par règlement grand-ducal.

Ces règles sont, moyennant l'amendement 12, intégrées dans la loi en projet par l'introduction d'un chapitre 8 nouveau.

Le Conseil d'État reviendra sur la question de la levée de son opposition formelle formulée dans son avis précité du 12 juillet 2024 à l'endroit de l'article 3 lors de l'examen de l'amendement 12.

Amendements 4 et 5

Sans observation.

Amendement 6

À travers l'amendement sous examen, les auteurs prévoient la transmission par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à l'Administration du cadastre et de la topographie des expéditions-minutes des contrats de mariage et des actes et jugements emportant modification du régime matrimonial. Dans la mesure où le texte précise que cette transmission de données personnelles n'est autorisée que dans les cas où ils apportent une mise à jour du registre foncier, le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Amendements 7 à 11

Sans observation.

Amendement 12

L'amendement sous revue insère un chapitre 8 nouveau relatif à la consultation et la diffusion de la documentation cadastrale dans le dispositif de la loi en projet. Il reprend pour l'essentiel les dispositions ayant figuré aux articles 4 à 10 et à l'article 12 de la version initiale du projet de règlement grand-ducal relatif à la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et du système géodésique de référence national gérés par l'Administration du cadastre et de la topographie, portant fixation du tarif des redevances à percevoir pour l'exécution des travaux de bureau et de terrain par l'Administration du cadastre et de la topographie, et abrogeant le règlement grand-ducal du 31 octobre 1980 portant désignation des sièges, de l'étendue et des attributions des bureaux régionaux de l'administration du cadastre et de la topographie.

Les auteurs entendent ainsi répondre à l'observation suivante, formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 12 juillet 2024 à l'endroit de l'article 3 de la loi en projet :

« Afin d'assurer la conformité de la disposition sous examen aux articles 31 et 37 de la Constitution, il convient, sous peine d'opposition formelle, de compléter cette disposition en précisant notamment la nature des données à caractère personnel communiquées à des tiers, la qualité du « tiers intéressé dûment identifié », ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu. »

Le Conseil d'État relève que l'amendement sous examen fournit un certain nombre de précisions qui répondent aux critères qu'il a mis en avant dans le cadre de la formulation de son opposition formelle.

Le texte amendé met le Conseil d'État en mesure de lever son opposition formelle initialement formulée à l'encontre de l'article 3 de la loi en projet.

Ainsi, en ce qui concerne l'article 18 nouveau, le Conseil d'État signale que le paragraphe 2 qui précise que l'Administration du cadastre et de la topographie, ci-après « administration », fixe la forme et le contenu de l'extrait cadastral n'est pas nécessaire au regard du libellé du paragraphe 3. Il rappelle que, pour ce qui concerne les formes prévues au paragraphe 3, points 1° et 3°, le contenu de l'extrait cadastral est déterminé par les articles 21 et 27 nouveaux en fonction du destinataire de l'extrait. Dans la mesure où le paragraphe 2 n'a pas d'influence sur l'application de la future loi, en ce qu'il ne constitue qu'une précision dans le contexte de la loi en projet au lieu d'un ajout ayant une plus-value normative, le Conseil d'État peut néanmoins s'accommoder du libellé de ladite disposition.

En ce qui concerne l'article 19 nouveau, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à prévoir expressément au seul point 1° qu'un extrait cadastral puisse être délivré au mandataire du détenteur de droits réels immobiliers alors qu'en vertu des règles du Code civil, qui constituent le droit commun en la matière, la représentation par mandataire se conçoit également dans d'autres cas de figure énumérés à l'article sous examen. Selon le Conseil d'État, la référence au mandataire prévue à l'article 19, point 1°, est donc superflue.

Dans la mesure où la délivrance d'un extrait du registre foncier au « tiers intéressé » est régie aux articles 20 à 22, le Conseil d'État suggère de supprimer le point 5° de l'article 19.

Quant à l'article 20 nouveau, le Conseil d'État note qu'il y est fait référence au « principe de la publicité foncière ». Dans la mesure où il s'agit de déterminer la finalité de l'échange de données à caractère personnel, il importe de préciser cette notion dans la loi. Elle vise à permettre au public de s'informer de la situation juridique d'un immeuble. Le Conseil d'État suggère d'écrire « [l]'extrait du registre foncier est délivré au tiers dûment identifié pour permettre au public de s'informer de la situation d'un bien immobilier ». Cette précision a encore l'avantage de faire un lien avec la notion de « bien immobilier » utilisée au paragraphe 5 de cet article. Il s'agit du bien immobilier faisant l'objet de la demande de l'extrait du registre foncier.

En ce qui concerne la définition de la notion de « tiers intéressé dûment identifié », les auteurs ont retenu une définition très large puisqu'elle englobe toute personne physique et toute personne morale dans la mesure où elle est clairement identifiée selon les règles déterminées par la loi. Il résulte de cette définition que le tiers n'a pas à faire valoir un intérêt pour obtenir un extrait du registre foncier. Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de l'adjectif « intéressé » si l'intérêt du tiers consiste dans le simple fait de demander un extrait du registre foncier à l'administration. Il demande d'utiliser l'expression « tiers dûment identifié » qui correspond davantage à la définition fournie par les auteurs.

Le Conseil d'État peut s'accommoder de l'introduction d'une limite concernant le nombre d'extraits du registre foncier à délivrer à une personne dans un souci d'éviter des demandes abusives. Il suggère de préciser au paragraphe 6 que cette limitation vaut pour des demandes introduites par une même personne physique ou morale.

L'article 22 nouveau prévoit la faculté pour toute personne physique, dûment identifiée, d'obtenir communication de l'identité du destinataire de ses données personnelles auprès de l'administration. À cet effet, certaines données sont sauvegardées par l'administration pendant une durée de six mois. Cet amendement entend répondre à une observation de la Commission nationale pour la protection des données formulée dans son avis du 7 août 2024 relative à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 12 janvier 2023¹ qui avait statué sur l'obligation pour le responsable du traitement de fournir à la personne concernée l'identité des destinataires de données personnelles la concernant qui leur ont été communiquées. Le Conseil d'État estime que pour ce cas de figure la durée prévue pour le délai de conservation de six mois peut être considérée comme proportionnée.

En ce qui concerne l'article 24 nouveau, le Conseil d'État relève que la liste des entités disposant d'un droit d'accès en ligne correspond en partie à celle figurant actuellement à l'article 9 du règlement grand-ducal du 10 août 2018 portant fixation des conditions et modalités de consultation et de délivrance de la documentation cadastrale, topographique, cartographique et géodésique gérée par l'administration du cadastre et de la topographie ; et portant fixation du tarif des taxes à percevoir au profit de l'État pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'administration du cadastre et de la topographie, que le projet de règlement grand-ducal précité est censé abroger. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à abandonner certaines définitions d'entités précises pour les remplacer par des définitions génériques. En l'absence de toute explication, il préconise le maintien des catégories d'entités figurant au règlement grand-ducal précité du 10 août 2018. À l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, le Conseil d'État estime indispensable de définir et de mettre en œuvre une stratégie de gestion des accès, « afin de pouvoir identifier dès le début la personne ou le service, au sein de l'entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès ». Des mesures techniques et organisationnelles appropriées doivent être mises en place afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque.

Au paragraphe 2 de l'article 26, les auteurs reprennent une disposition du règlement grand-ducal précité du 10 août 2018. En disposant que « [l']administration ne peut être tenue responsable en cas de non-fonctionnement du service d'accès relatif à la consultation en ligne », la loi en projet édicte une exception au principe général de la responsabilité de l'État pour tout préjudice causé par un dysfonctionnement de ses services inscrit à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques. Selon le Conseil d'État, la disposition en projet est difficilement justifiable au regard du principe de proportionnalité, reconnu comme principe de droit à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle². Dans l'attente d'une

¹ CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, RW e. Österreichische Post AG, C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3, point 52.

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021).

justification objective de la part des auteurs concernant la consécration légale d'un tel régime dérogatoire au droit commun, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

En ce qui concerne l'article 27 nouveau, le Conseil d'État relève l'emploi de deux expressions différentes pour désigner le même concept. Il demande d'aligner les libellés et d'écrire « l'origine du droit de propriété » au lieu de « l'origine de la propriété » prévue aux articles 21, point 1°, et 25, point 5°.

Le point 2° prévoit la délivrance d'un extrait du registre foncier relatif à l'origine du droit de propriété d'une parcelle ou d'un lot privatif « à toute entité bénéficiant d'un accès selon l'article 24 ». À cet égard, le Conseil d'État relève que l'article 25, point 5°, nouveau, limite quant à lui « l'accès aux données concernant l'origine de propriété [...] aux auteurs d'actes translatifs, déclaratifs, constitutifs et extinctifs de droits réels immobiliers, aux études d'huissiers de justice et aux bureaux de géomètres officiels ». Il considère que les libellés des deux dispositions prémentionnées sont contradictoires. Le Conseil d'État s'y oppose formellement pour incohérence, source d'insécurité juridique.

L'article 28 nouveau dispose que l'administration « autorise la consultation et délivre les extraits de la documentation relative à la tenue à jour du registre foncier établie avant 1937 et de la documentation relative à la tenue à jour du plan cadastral établie avant l'année 1996 ». Le texte ne précise pas dans quelles conditions cette consultation et délivrance d'extraits ont lieu. Une telle précision est pourtant indispensable si la consultation ou la communication de données à caractère personnel sont concernées. Le Conseil d'État note encore que le commentaire de cet article indique que « [l]a documentation établie à partir de l'année 1937, qui comprend toutes les mises à jour opérées jusqu'à l'année 1970, est uniquement délivrée selon les modalités de l'article 27 » sans que cette précision figure dans le texte de la loi en projet. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement pour insécurité juridique à la disposition sous examen.

En ce qui concerne l'article 29 nouveau, le Conseil d'État relève l'absence d'un mécanisme formel dans la loi en projet permettant à une personne physique de se voir transmettre l'identité du destinataire de ses données personnelles à l'instar du régime prévu à l'article 22. Le Conseil d'État rappelle que ce droit, même s'il n'est pas formalisé par la loi, découle de l'article 15, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2026/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) suite à l'interprétation qui en a été faite par la Cour de justice de l'Union européenne. Par conséquent, le Conseil d'État suggère de compléter la disposition sous revue par un mécanisme similaire à celui prévu à l'article 22 de la loi en projet.

Observations d'ordre légistique

Amendement 2

À l'article 2, point 8°, dans sa teneur amendée, le point final y figurant en trop est à omettre.

Amendement 12

À l'article 18, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, il est indiqué d'écrire « [...] ~~dénoté~~ dénoté ci-après « extrait cadastral » ».

À l'article 19, point 3°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'accorder le terme « relatifs » au singulier. Cette observation vaut également pour l'article 27, point 3°, dans sa teneur amendée.

À l'article 20, paragraphe 3, dans sa teneur amendée, il est recommandé de faire figurer les mots « tiers intéressé » entre guillemets.

À l'article 20, paragraphe 4, point 2°, dans sa teneur amendée, il est suggéré d'insérer une virgule après les mots « pour une personne morale ».

À l'article 21, point 1°, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un chiffre i), ii), iii), ..., il y a lieu d'utiliser le mot « sous » avant le chiffre référé, et non le mot « sous-point ». Cette observation vaut également pour l'article 27, phrase liminaire, dans sa teneur amendée. Par ailleurs, le Conseil d'État suggère, à des fins de précision, d'ajouter les mots « dudit point » *in fine*.

À l'article 22, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État recommande de remplacer les mots « pendant les derniers six mois » par ceux de « pendant les six derniers mois ».

À l'article 22, paragraphe 3, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, les mots « sont communiqués » sont à remplacer par ceux de « est communiquée ».

À l'article 23, dans sa teneur amendée, il est suggéré d'insérer une virgule après les mots « la source ».

À l'article 26, paragraphe 3, dans sa teneur amendée, le mot « visée » est à accorder au genre masculin.

À l'article 27, point 1°, dans sa teneur amendée, et à l'instar de l'article 19, point 1°, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État demande d'écrire « à tout détenteur de droits réels immobiliers concernant sa propriété ».

À l'article 29, paragraphe 1^{er}, point 2°, dans sa teneur amendée, le point-virgule *in fine* est à remplacer par un point final.

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné du projet de loi sous rubrique joint aux amendements sous revue, le Conseil d'État se doit de constater une incohérence entre l'amendement 5 et le texte coordonné précité. En effet, à l'article 5, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, du texte coordonné, il convient de remplacer les mots « d'un directeur adjoint » par ceux de « par un directeur adjoint » et les mots « peut déléguer » par le mot « délègue ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants,
le 21 octobre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes