

Commission des Affaires intérieures

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2025

Ordre du jour :

1. 7139A 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
 - Rapporteur : Monsieur Marc Lies
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, M. Tom Weidig, Mme Stéphanie Weydert

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

▪ Ministère des Affaires intérieures :

- Cabinet ministériel

M. Steff Schaefer, Directeur de Cabinet

- Direction générale des affaires communales (DGAC)

M. Frank Goeders, Chef du Département de l'aménagement communal et du développement urbain

M. Paul Schintgen, Chef du Service foncier

Mme Fiona Defrang, du groupe parlementaire CSV

M. Philippe Neven, Mme Alisa Babacic, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gusty Graas, M. Claude Haagen

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Weydert, Présidente de la Commission des Affaires intérieures

*

1. Projet de loi n° 7139A

Madame la Présidente, Stéphanie Weydert (CSV), accorde d'emblée la parole aux représentants du ministère des Affaires intérieures qui procèdent à la présentation des propositions d'amendements (cf. présentation annexée au présent procès-verbal).

I. Observations préliminaires

I.1. Remarques préliminaires

En ce qui concerne l'article 4 du projet de loi qui vise à adapter l'article 45, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la Commission note que le Conseil d'État estime qu'il serait utile de prévoir un affichage sur les fonds concernés dans le contexte des mesures de publicité de l'enquête publique, ceci dans un souci d'efficacité des moyens de publicité et afin de garantir l'information des personnes intéressées.

La Commission rappelle à cet égard que le projet de loi prévoit l'envoi d'une notification par voie de courrier recommandé avec accusé de réception à l'ensemble des propriétaires concernés.

La Commission rappelle en outre que les procédures de PAG, de PAP ou de lotissement de terrains, qui précèdent l'opération de remembrement, font l'objet d'une publicité légale et que ces procédures déterminent la configuration de tous les aspects des futurs projets. En revanche, la procédure de remembrement n'a aucune incidence sur la configuration de ces projets et doit être considérée comme une opération qui concerne exclusivement la répartition des droits de propriété, étant souligné que cette répartition n'est pas susceptible d'avoir un impact sur des tiers. Une publication sur le portail national des enquêtes publiques paraît dès lors appropriée.

Par ailleurs, il est rappelé que le morcellement d'un terrain appartenant à un seul propriétaire (en dehors de toute opération de remembrement) ne requiert pas une telle mesure, pas plus que les procédures actuellement en vigueur en matière de remembrement rural et urbain.

La Commission estime dès lors qu'une publicité par voie d'affiche ne s'impose pas.

I.2. Observations d'ordre légistique

La Commission tient à signaler qu'elle suit l'ensemble des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 7 octobre 2025. Elle procède, par conséquent, à une adaptation de l'intitulé du projet de loi.

À l'endroit de l'article 4 du projet de loi, la Commission procède en outre au remplacement de l'intitulé de l'article 43 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le remplacement de l'intitulé est effectué pour tenir compte des modifications opérées dans le cadre de la restructuration du texte du dispositif par le biais des amendements ci-dessous.

1.3. Redressement d'une erreur matérielle

À l'endroit de l'article 4 du projet de loi, à l'article 51, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, il convient d'écrire « En l'absence d'une convention prévue à l'alinéa 1^{er} [...] ».

II. Amendements

Amendement 1^{er}

L'article 4 du projet de loi est amendé comme suit :

- 1° à l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les alinéas 2 et 4 sont supprimés ;
- 2° à l'article 43 de la même loi, les alinéas 2 à 5 sont supprimés ;
- 3° l'article 44 de la même loi est amendé comme suit :
 - a) les alinéas 1^{er} à 5 deviennent le paragraphe 1^{er} nouveau, alinéas 1^{er} à 5 ;
 - b) à la suite du paragraphe 1^{er} nouveau, sont insérés les paragraphes 2 à 5 nouveaux, libellés comme suit :

« (2) Par dérogation aux articles 41, alinéa 1^{er}, et 42, alinéa 1^{er}, les propriétaires qui en font la demande se voient attribuer des fonds présentant des surfaces équivalentes aux fonds apportés et ne correspondant pas aux lots retenus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou un lotissement de terrains. Les propriétaires concernés notifient leur demande par courrier recommandé avec accusé de réception au ministre endéans les trois mois de la notification aux propriétaires prévue à l'article 44, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, ou, lorsque l'État n'a pas été en mesure de connaître leur adresse, endéans les trois mois de la publication prévue à l'article 44, paragraphe 1^{er}, alinéa 4.

Ces fonds non remodelés conformément au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou au lotissement de terrains font l'objet d'un remembrement urbain avant l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou du lotissement de terrains.

(3) Aucun acte notarié ayant pour objet la cession des fonds prévue à l'article 42, alinéa 2, ne peut être établi avant la décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement.

(4) Le projet de remembrement ministériel comporte les pièces suivantes :

- 1° un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant le remembrement ;**
- 2° un plan de mensuration officiel concernant la délimitation du projet de remembrement ;**
- 3° une notice sur le mode d'évaluation des parcelles avant le remembrement ;**
- 4° le cas échéant, un relevé des constructions à démolir ;**
- 5° un plan représentant le parcellaire après le remembrement ainsi que, le cas échéant, les surfaces cédées ou à céder à la commune ;**
- 6° une notice sur le mode d'évaluation des parcelles après le remembrement ;**
- 7° 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 ;**
- 8° un relevé des dépenses faites ou à faire et comprenant, le cas échéant, les frais relatifs à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »,**

le coût d'acquisition et de démolition des constructions dont la destruction est indispensable au remembrement et les propositions d'indemnisation pour les droits réels et personnels concernant ces immeubles éteints du fait de l'opération.

(5) Pour tout remembrement ministériel, la valeur des surfaces apportées est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'envoi du projet de remembrement ministériel par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tels que précisés par le plan d'aménagement général et des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer.

Pour tout remembrement ministériel, la valeur des surfaces attribuées est fixée en fonction du prix applicable le jour de l'envoi du projet de remembrement ministériel par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception au collège des bourgmestre et échevins et en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tels que précisés par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » et des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer.

Pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement ministériel. Les parcelles attribuées sont évaluées à la valeur acquise en vertu du remembrement. ».

Commentaire :

Ad point 1°

Le point 1° vise à modifier l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le Conseil d'État relève une contradiction entre l'intitulé et le dispositif de la section 1^{ère}, intitulée « Généralités », notant que certaines dispositions auraient trait exclusivement au remembrement ministériel, par exclusion au remembrement par voie d'accord.

Dans la mesure où l'article 42, alinéas 2 et 4, vise en effet explicitement et exclusivement le remembrement ministériel, ces dispositions sont déplacées pour former l'article 44, paragraphes 2 et 3 nouveaux.

Au sujet de l'article 42, alinéa 5, (devenu l'article 42, alinéa 3, suite au déplacement susmentionné), le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir un délai dans lequel le propriétaire devrait faire part de son refus de céder le fonds réservé à la voirie et aux équipements publics afin de garantir ainsi l'avancement en temps utile de l'éventuelle procédure d'expropriation.

La Commission souligne qu'elle préfère renoncer à la fixation d'un tel délai, estimant que cette approche garantit une certaine flexibilité permettant, notamment dans les dossiers qui relèvent d'une certaine complexité, de faire aboutir les négociations amiables à terme.

Ad point 2°

Le point 2° vise à déplacer l'article 43, alinéas 2 à 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour former l'article 44, paragraphes 4 et 5 nouveaux, étant donné qu'ils ont explicitement et exclusivement trait au remembrement ministériel. Cette modification entend répondre à la

remarque du Conseil d'État selon laquelle il conviendrait de réorganiser la structure du dispositif du projet de loi afin de garantir une meilleure lisibilité.

Ad point 3°

Le point 3° vise à subdiviser le dispositif de l'article 44 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en cinq paragraphes nouveaux suite à l'insertion d'un certain nombre de dispositions provenant d'autres articles.

L'article 44, paragraphe 1^{er} nouveau, est constitué des anciens alinéas 1^{er} à 5 du même article. Au sujet de l'alinéa 5, le Conseil d'État a relevé que, selon sa compréhension, l'opération de morcellement ordonnée par le ministre n'affecte pas le droit de propriété des propriétaires des parcelles concernées et que cette opération n'entraîne donc aucun changement de propriété.

La Commission précise à cet égard que le morcellement ordonné par le ministre n'entraîne effectivement aucun changement au niveau de la personne titulaire du droit de propriété, mais que ce morcellement n'est toutefois pas sans incidence sur la circonscription exacte du droit de propriété. En effet, ce morcellement peut impliquer que le terrain d'un propriétaire soit divisé en deux parcelles distinctes, dont l'une fait partie du périmètre de remembrement tandis que l'autre n'en fait pas partie, étant souligné que le titulaire du droit de propriété reste le même.

L'article 44, paragraphe 2 nouveau, reprend en substance l'ancien article 42, alinéa 2, tout en le modifiant.

Dans son avis complémentaire du 7 octobre 2025, le Conseil d'État a formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 42, alinéa 2, en estimant que des critères précis devraient accompagner le pouvoir de dérogation attribué au ministre, qui lui permet de remodeler certains terrains sans qu'ils ne correspondent aux lots fixés par le PAP « nouveau quartier » (ci-après « PAP NQ ») ou le lotissement de terrains.

Dans ce contexte, la Commission rappelle tout d'abord qu'un remodelage de l'intégralité des terrains du PAP ou du lotissement pourrait compromettre la situation de certains propriétaires qui exercent sur leurs parcelles des activités qui ne seraient plus compatibles avec le nouveau parcellaire, voire qui n'ont simplement pas l'intention de développer leurs terrains à ce stade.

Cependant, dans le cas de figure où les terrains de ces propriétaires se situent à un endroit stratégique du PAP (tel qu'un raccord à la voie publique existante ne pouvant être réalisé ailleurs), force est de constater que le développement de l'intégralité d'un PAP peut s'en trouver compromis.

La disposition prévoit une solution de compromis qui consiste à attribuer à ces propriétaires des terrains non remodelés conformément au PAP NQ ou au lotissement de terrains, et ce à un autre endroit du PAP ou du lotissement de terrains, où le développement des autres parcelles n'est pas entravé. En d'autres termes, ces propriétaires se voient attribuer des terrains bruts situés à des endroits différents, dans le but de leur permettre de conserver leur *statu quo* sans cependant compromettre la poursuite de l'exécution du PAP.

Il importe de souligner à cet égard que l'attribution de terrains bruts à certains propriétaires n'aboutit pas à une dérogation par rapport aux prescrits urbanistiques du PAP. En effet, une dérogation au PAP consisterait en l'édiction de prescriptions réglementaires permettant un aménagement divergeant de celui prévu par le PAP. Or, tel n'est aucunement l'effet escompté de l'article 44, paragraphe 2.

De fait, plutôt que de créer une dérogation par rapport aux règles du PAP, l'article 44, paragraphe 2, crée une dérogation par rapport à l'obligation imposée au ministre de remodeler

l'intégralité des parcelles conformément au PAP, telle que prévue par les articles 41, alinéa 1^{er}, et 42, alinéa 1^{er}.

Cette dérogation n'implique aucune création de prescriptions réglementaires urbanistiques et ne permet aucun aménagement déviant de celui prévu par le PAP, voire ne confère aucun droit de construction aux propriétaires, à défaut de parcellaire correspondant au PAP. Dans la mesure où aucune exécution du PAP n'est poursuivie à ce stade-là et à cet endroit précis, le parcellaire ne doit dès lors pas encore forcément être conforme au PAP. En revanche, dès le moment où le propriétaire manifeste l'intention de construire (et, partant, d'exécuter le PAP), il se verra obligé d'adapter le parcellaire en concordance, sous peine de se voir opposer un refus par le bourgmestre lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de construire.

En d'autres termes, il s'agit simplement d'un décalage dans l'exécution du PAP, étant précisé que de tels phasages dans l'exécution du PAP (où, notamment, une partie du parcellaire n'est pas encore remodelée conformément au PAP) sont d'ores et déjà couramment pratiqués et explicitement prévus par l'article 36, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Il est par ailleurs précisé que, même en l'absence de tout début d'exécution du PAP, la création d'un parcellaire divergeant de celui prévu par un PAP NQ ou un PAP « quartier existant » (PAP QE) – en l'absence d'intention de construire – n'est d'ailleurs nullement une innovation du projet de loi. En effet, la modification de la configuration des parcelles dont on est propriétaire constitue une simple déclinaison du droit de disposer librement de sa propriété et qui permet d'adapter le parcellaire aux besoins du propriétaire, par exemple dans le domaine de l'agriculture. Les juridictions qualifient cette opération comme une « *simple division foncière* »¹, exécutée par l'Administration du cadastre et de la topographie sur base de l'article 2, lettre d), de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'Administration du cadastre et de la topographie. Dans les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, cette opération est souvent désignée par la notion de « morcellement ».

Au vu de ce qui précède, la Commission estime que le seul critère déterminant à ce titre est la volonté du propriétaire de conserver un terrain brut présentant l'équivalent de la surface de terrain dont il dispose actuellement. La Commission estime dès lors que le risque d'insécurité juridique soulevé par le Conseil d'État se trouve éliminé, alors que le ministre est tenu de respecter la volonté du propriétaire. Celui-ci est donc libre de choisir entre l'attribution de terrains remodelés (présentant l'avantage que l'exécution du PAP peut être immédiatement entamée) et l'attribution de terrains non remodelés (présentant l'avantage qu'il est plus aisé d'y exercer la même activité que sur les terrains apportés, tel que le pâturage, alors que les terrains ne sont pas morcelés et demeurent regroupés à un endroit du PAP).

En l'absence de l'expression d'une telle volonté du propriétaire, le ministre ne peut pas déroger à son obligation de faire correspondre le parcellaire situé au sein du périmètre du remembrement aux lots prévus par le PAP NQ ou par le lotissement.

Il est évident que cette volonté des propriétaires doit être exprimée en amont de l'élaboration du projet de remembrement, étant donné qu'elle est susceptible d'affecter fondamentalement l'élaboration de ce dernier. Partant, le projet de loi prévoit que les propriétaires concernés doivent notifier leur volonté au ministre endéans les trois mois qui suivent les mesures de publication de la décision du ministre ordonnant l'élaboration d'un projet de remembrement.

L'article 44, paragraphe 3 nouveau, reprend en substance l'ancien article 42, alinéa 4.

L'article 44, paragraphe 4 nouveau, reprend en substance l'ancien article 43, alinéa 2.

¹ Notamment : TA 6-5-20, 42127, p. 12, al. final, et p. 15, al. 2.

L'article 44, paragraphe 5 nouveau, reprend en substance l'ancien article 43, alinéas 3 à 5.

Amendement 2

À la suite de l'article 4 du projet de loi, il est inséré un article 5 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 5.** À la suite de l'article 106 de la même loi, il est inséré un titre *6bis* nouveau, comprenant un article 106*bis* nouveau, libellé comme suit :

« Titre 6bis – Fiscalité

Art.106bis. Échanges

Les actes d'échange proprement dits, relatifs à un remodelage du parcellaire ne faisant pas correspondre celui-ci aux lots prévus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou le plan de lotissement, ainsi que tous les actes et formalités exclusivement destinés à préparer ou à exécuter ces actes d'échange, sont exempts de tous droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques, à condition que les actes portent la mention expresse qu'ils sont faits par application de la présente loi.

Néanmoins, lorsque les actes d'échange donnent lieu à des retours ou plus-values, les retours et plus-values donnent ouverture aux droits d'enregistrement au taux fixé au chapitre I^{er}, paragraphe IX, de l'annexe de 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, et aux droits de transcription au taux fixé au chapitre II, paragraphe III, de l'annexe de 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. ».

Commentaire :

Les opérations de remembrement urbain sont traditionnellement soumises à des droits d'enregistrement et de transcription, tel que 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.

Or, dans la mesure où le remembrement ministériel repose sur l'initiative non pas des propriétaires, mais de l'État, et peut aboutir à l'attribution de terrains bruts qui ne sont pas immédiatement constructibles, une charge financière importante peut en résulter pour les propriétaires, sans que cette charge ne trouve de contrepartie à court terme sous forme de terrains à bâtir. Étant rappelé que la possibilité, pour les propriétaires, de se voir attribuer des terrains bruts a précisément comme vocation de permettre le maintien d'activités existantes, l'effectivité de cette mesure serait compromise par sa soumission aux droits d'enregistrement et de transcription. Il est dès lors proposé d'introduire un régime spécial d'exonération fiscale à cette fin.

Il est souligné que cette exonération ne vise que les remodelages du parcellaire qui aboutissent à des terrains ne correspondant pas aux lots prévus par le PAP NQ ou par le plan de lotissement, à savoir les terrains bruts. Il est rappelé que ces terrains bruts ne peuvent faire l'objet d'une exécution du PAP ou du plan de lotissement sans l'intermédiaire d'un nouveau remembrement visant justement à faire correspondre ces terrains aux lots précités, tel que prévu par l'article 44, paragraphe 2, alinéa 2. Les droits d'enregistrement et de transcription seront dus à l'occasion de cette nouvelle opération.

En d'autres mots, tant que le remembrement vise à créer des terrains bruts qui ne permettent pas l'exécution du PAP ou du plan de lotissement à cet endroit, les terrains bruts concernés bénéficient d'une exonération. En revanche, dès que l'opération de remembrement vise à créer des terrains nets constructibles conformément au PAP ou au plan de lotissement, l'exonération n'est plus accordée.

Il est précisé que l'effet de cette exonération vise non seulement le remembrement ministériel, mais tout échange de terrains effectué lors d'un remembrement urbain, de manière à inclure également le remembrement par voie d'accord, ceci afin de ne pas créer d'inégalité entre les propriétaires concernés par des types de remembrement différents et de ne pas décourager le recours à la procédure amiable.

Finalement, lorsque le remembrement urbain engendre des soultes ou plus-values, le régime de droit commun retrouve son application. Ainsi, ces soultes ou plus-values sont assujetties aux droits d'enregistrement au taux de 5 pour cent plus deux dixièmes prévu par le chapitre I^{er}, paragraphe IX, point 6°, de l'annexe de 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, et aux droits de transcription au taux de 1 pour cent prévu par le chapitre II, paragraphe III, de ladite annexe.

Échange de vues

- ❖ Mme Lydie Polfer (DP) souhaite attirer l'attention sur le fait qu'un échange de terrains opéré dans le cadre d'un remembrement ministériel ne peut aboutir que si, d'une part, le propriétaire récalcitrant, opposé à la réalisation du projet de construction, consent à l'échange de son terrain et si, d'autre part, l'autre propriétaire - initialement favorable à la réalisation du projet - accepte également de recevoir les parcelles du propriétaire récalcitrant. Il en résulte la question de savoir si ce dernier dispose d'un moyen de réclamation contre le projet de remembrement.

Un représentant ministériel fait remarquer que le dispositif de l'article 57 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que le prévoit l'article 6 du projet de loi n° 7139A, prévoit un mécanisme de réclamation à l'égard du projet de remembrement.

Indépendamment des dispositions prévues par le texte de la loi en projet, il sera, en pratique, indispensable que les services compétents du ministère des Affaires intérieures et les différents propriétaires fonciers échangent à un stade précoce afin de clarifier qui souhaite participer au projet de construction et de quelle manière un éventuel échange de terrains pourrait être envisagé, en vue de permettre la réalisation d'un tel projet. Dans cette optique, après l'entrée en vigueur de la future loi et en amont de l'élaboration d'un projet de construction, des réunions d'information seront organisées, au cours desquelles le ministère informera les propriétaires ainsi que les responsables communaux concernés des différentes étapes d'un remembrement ministériel.

À l'instar des opérations de remembrement urbain, le ministère collaborera également avec des bureaux d'experts spécialisés afin de dégager une solution aussi satisfaisante que possible pour l'ensemble des parties concernées dans le cadre de projets de remembrement ministériel.

- ❖ Se référant aux différentes remarques formulées par le Conseil d'État à l'égard de l'article 42, alinéa 5, (devenu l'article 42, alinéa 3, selon les amendements proposés ci-dessus) du projet de loi, qui prévoit que « [l]orsque le propriétaire refuse de céder son fonds réservé à la voirie et aux équipements publics, il peut être procédé à la procédure d'expropriation, conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. », M. Marc Goergen (Piraten) souhaite savoir s'il en peut être déduit qu'un remembrement ministériel ne

pourra être mis en oeuvre qu'à la condition que la réalisation d'un projet de construction soit reconnue d'utilité publique.

En ce qui concerne l'amendement 2, l'orateur salue l'instauration d'un régime fiscal spécial prévoyant l'exonération des terrains concernés par une opération de remembrement ministériel des droits d'enregistrement et de transcription, mais s'interroge sur l'imposition de l'éventuelle plus-value réalisée par le propriétaire concerné dans le cadre d'un tel échange.

Un représentant ministériel tient à souligner que le critère de l'utilité publique peut, le cas échéant, être pris en considération dans le cadre d'une éventuelle procédure d'expropriation intervenant postérieurement à la procédure de remembrement proprement dite. Concrètement, la disposition évoquée par M. Marc Goergen prévoit la possibilité d'engager une procédure d'expropriation conformément à la loi précitée du 15 mars 1979 au cas où un propriétaire foncier refuserait la cession de son terrain à la commune au niveau de l'exécution du remembrement. Dans une telle hypothèse, le critère de l'utilité publique serait pris en considération, comme dans toute autre procédure d'expropriation.

L'orateur précise qu'un échange de terrains lors d'un remembrement effectué en vertu de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain n'est en principe pas soumis à l'impôt sur le revenu. Cependant, dans le cadre d'un transfert de terrains présentant une différence de valeur, une soulte peut toutefois être prévue dans l'acte du transfert afin de compenser cet écart, ce qui est juridiquement assimilé à deux ventes distinctes². Cette soulte constitue un montant compensatoire, déterminé en fonction de la valeur respective des parcelles concernées. Lorsque la soulte payée dépasse la valeur du terrain reçu en échange, le montant de la soulte peut être soumise à l'impôt sur le revenu. Il est souligné que le projet de loi n° 7139A ne prévoit aucune modification de ce principe d'imposition.

M. Marc Goergen prend note de l'explication selon laquelle une opération de remembrement ministériel qui prévoit uniquement un échange réciproque de terrains (sans paiement d'une soulte) n'entraîne aucune imposition pour les propriétaires concernés au moment de l'échange.

- ❖ Monsieur le Rapporteur du projet de loi n° 7139A, Marc Lies (CSV), estime que le remembrement ministériel peut être un outil très important permettant de faciliter la recherche de solutions en vue de la création de logements dans le cadre de la mise en œuvre d'un PAP impliquant plusieurs propriétaires fonciers.

Estimant qu'il peut être difficile de satisfaire l'ensemble des propriétaires fonciers, l'orateur se félicite de la déclaration du représentant ministériel selon laquelle des réunions d'information seront organisées afin d'expliquer aux personnes concernées le fonctionnement et les différentes étapes prévues dans le cadre d'un remembrement ministériel.

En ce qui concerne le texte de la loi en projet, M. Lies estime qu'il serait opportun d'y insérer une disposition qui permette de préciser clairement de quelle manière et à quel moment les propriétaires récalcitrants, auxquels de nouveaux terrains bruts ont été attribués lors d'un remembrement ministériel, doivent participer aux frais découlant de la réalisation des travaux de viabilisation. Considérant que ces frais sont en principe répartis et pris en charge par les propriétaires ayant accepté de participer à l'exécution de la première phase d'un PAP, l'orateur

² En droit civil, l'« échange » est un contrat synallagmatique par lequel chaque partie transfère à l'autre, à titre de contrepartie, la propriété d'un bien, en l'espèce d'une ou plusieurs parcelles. L'échange se distingue de la « vente » en ce que la prestation principale de chaque partie ne consiste pas dans le paiement d'un prix en argent, mais dans la remise d'un autre bien. Lorsque les biens échangés présentent une différence de valeur, l'acte peut prévoir le versement d'une somme destinée à compenser cet écart (la « soulte »). Le paiement compensatoire constituant une prestation accessoire au transfert réciproque de propriété, on parle dès lors d'une « réalisation de transfert ».

estime qu'une solution pour inciter les propriétaires récalcitrants à régler leur quote-part des frais liés aux travaux de viabilisation dans une phase ultérieure pourrait consister à enclaver leur terrain jusqu'au paiement effectif des sommes dues.

Mme Lydie Polfer fait remarquer que la Ville de Luxembourg a été confrontée par le passé à une situation dans laquelle les propriétaires récalcitrants ne disposaient pas de moyens financiers suffisants pour s'acquitter de leur quote-part des frais liés aux travaux de viabilisation. Afin de permettre l'achèvement des travaux de viabilisation nécessaires à la mise en œuvre du PAP, la Ville de Luxembourg a finalement avancé les montants manquants. En contrepartie, les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires concernés ont été grevées d'une charge, de sorte qu'aucune autorisation de construire n'a pu être délivrée pour celles-ci préalablement au remboursement intégral des sommes dues. Afin de garantir la récupération ultérieure des frais d'exécution avancés, la Ville de Luxembourg avait préalablement conclu une convention de mise en œuvre avec les propriétaires concernés. Dans ladite convention, il a également été précisé que les frais à récupérer sont indexés à la variation de la valeur de l'indice des prix à la consommation national qui renseigne l'évolution de l'inflation au Grand-Duché de Luxembourg.

Un représentant ministériel se rallie aux explications de Mme Lydie Polfer en soulignant que l'intention des auteurs du projet de loi est effectivement de régler la récupération des frais d'exécution moyennant la conclusion d'une convention entre la commune ou les personnes qui ont avancé les frais d'exécution et les autres propriétaires. Il est renvoyé à cet égard au commentaire relatif à l'article 42 de l'amendement parlementaire unique du 2 juillet 2025³.

- ❖ Estimant qu'il existe un nombre non négligeable de cas dans lesquels les litiges successoraux sont la raison pour laquelle les propriétaires fonciers refusent de participer à la mise en œuvre d'un PAP, M. Tom Weidig (ADR) demande si le ministère dispose de statistiques à cet égard.

L'orateur s'enquiert en outre de la possibilité pour l'État d'acquérir les terrains de propriétaires fonciers récalcitrants afin d'accélérer la réalisation de projets de construction.

Un représentant ministériel indique que le ministère des Affaires intérieures ne dispose pas de statistiques permettant d'évaluer le nombre de cas dans lesquels des litiges successoraux empêchent la construction de terrains.

L'orateur confirme que le Gouvernement est effectivement en train de mener des réflexions quant à la possibilité d'acquérir des terrains à l'avenir afin d'accélérer la création de logements, à l'instar des Plans sectoriels « logement ». Toutefois, il est souligné qu'aucune décision définitive n'a encore été prise à ce sujet.

- ❖ M. Meris Sehovic (déi gréng) demande de plus amples explications concernant les modifications proposées par le ministère concernant l'article 44, paragraphe 2 nouveau, du projet de loi et visant à répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 7 octobre 2025 à l'égard de l'ancien article 42, alinéa 2.

Un représentant ministériel renvoie aux explications figurant au commentaire des articles de l'amendement 1^{er}.

- ❖ Concernant les remarques du Conseil d'État à l'égard de l'article 42, alinéa 5, du projet de loi, M. Dan Biancalana (LSAP) s'interroge sur l'argumentation des auteurs des propositions d'amendements selon laquelle l'approche de ne pas fixer, dans le texte de la disposition en question, de délai dans lequel le propriétaire devra faire part de son refus de céder le fonds

³ Cf. document parlementaire 7139A/05

réservé à la voirie et aux équipements publics, garantit une certaine flexibilité permettant de mener à bien les négociations amiables à terme.

Un représentant ministériel indique que la procédure de remembrement ministériel prévoit effectivement certains délais, encadrant ainsi son déroulement dans un cadre temporel déterminé. Toutefois, selon le ministère, il ne serait pas opportun de soumettre également l'exécution effective du remembrement ministériel projeté - laquelle intervient après l'aboutissement de la procédure et présente, en raison de son caractère partiellement imprévisible, certaines incertitudes - à un encadrement légal strict. Ce n'est que dans l'hypothèse où un propriétaire foncier, malgré l'aboutissement de la procédure de remembrement ministériel, refuserait néanmoins de céder son terrain, qu'il serait possible d'engager une procédure d'expropriation. Soulignant que les auteurs des propositions d'amendement estiment que le recours à l'expropriation ne devrait être envisagé qu'en tout dernier ressort, l'orateur fait remarquer qu'une fixation d'un délai, tel que le demande le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 7 octobre 2025, pourrait entraver les négociations à l'amiable avec les propriétaires.

- ❖ M. Marc Goergen s'enquiert de la possibilité de procéder à un échange de terrains appartenant à deux communes différentes dans le cadre d'un remembrement ministériel.

Un représentant ministériel estime, dans une première réaction, qu'un tel échange ne serait pas possible, étant donné que la loi en projet prévoit la possibilité que les propriétaires récalcitrants peuvent se voir attribuer des terrains bruts situés à des endroits différents, mais toujours à l'intérieur d'un même PAP ou du même lotissement de terrains, de manière à ce que les terrains concernés se situent forcément sur le territoire d'une seule et même commune.

- ❖ M. Tom Weidig s'interroge sur les critères pris en compte dans le cadre du choix du terrain à attribuer aux propriétaires fonciers dans le cadre du remembrement ministériel ainsi que sur le mécanisme d'évaluation appliqué pour déterminer d'éventuelles différences de valeur entre les terrains attribués et les terrains apportés par les différents propriétaires.

Un représentant ministériel explique qu'il y a lieu de trouver, pour chaque propriétaire, un équilibre entre les fonds qu'il apporte, les fonds qu'on lui attribue, les soultes ou indemnités qu'il est en droit d'exiger, ainsi que la cession de la voirie et des équipements publics dont le propriétaire est tenu de s'acquitter au profit du domaine public communal. Dans ce contexte, le terme « soulte » désigne la compensation financière attribuée au propriétaire lorsqu'il y existe un déséquilibre au niveau de la valeur des biens échangés entre deux parties dans le cadre d'une opération de remembrement. La notion d'« indemnité » désigne une somme d'argent versée au propriétaire qui a subi un préjudice lors de l'attribution de terrains à bâtir, voire dont la valeur de ces terrains ne reflète pas à suffisance la valeur des terrains apportés en amont de l'opération de remembrement. Cependant, les propriétaires qui se voient attribuer des terrains à bâtir d'une valeur proportionnellement supérieure aux terrains initialement apportés seront contraints à payer des soultes, qui serviront à régler les indemnités précitées.

En conclusion, les objectifs principaux du remembrement ministériel, tel que le prévoit le projet de loi n° 7139A, sont d'attribuer des terrains bruts aux propriétaires récalcitrants en vue de permettre la poursuite de l'exécution du PAP, tout en limitant le montant des soultes éventuellement à verser.

Vote

La commission adopte à la majorité des voix les amendements proposés par les auteurs du projet de loi ; le membre de la sensibilité politique *Piraten* s'abstient.

2. Divers

Madame la Présidente informe que la prochaine réunion de la Commission des Affaires intérieures se tiendra, sous réserve de l'accord du Président de la Chambre des Députés, jeudi, le 4 décembre 2025 à 12:30 heures. À l'ordre du jour de cette réunion figurera la demande du 20 novembre 2025 de la sensibilité politique *déi gréng* qui souhaite entendre, en amont du Conseil « Justice et Affaires intérieures » des 8 et 9 décembre 2025, les explications de la part de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures sur les discussions au niveau européen relatives au nouveau mécanisme de solidarité en matière de migration, et plus particulièrement à la mise en place de la réserve de solidarité, ainsi que sur la position du Gouvernement luxembourgeois dans ce contexte.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Présentation des propositions d'amendements parlementaires du ministère des Affaires intérieures relatives au projet de loi n° 7139A



Réunion du 26 novembre 2025

Commission des Affaires intérieures

AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI 7139A « REMEMBREMENT »

Léon Gloden
Ministre des Affaires intérieures



PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS

- avis complémentaire du Conseil d'Etat (CE) du 7 octobre 2025
- propositions de texte et propositions légistiques du CE entièrement suivies
- cinq observations substantielles, dont une opposition formelle
- introduction d'un nouvel amendement



- suite à la scission du projet de loi, le CE propose de simplifier l'intitulé :

« 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 »



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

- le CE constate que des dispositions ayant exclusivement trait au remembrement ministériel se trouvent dans la section 1^{ère} « *Généralités* » (art. 42 et 43)



- dispositions déplacées vers la section 2 « *Remembrement ministériel* » (art. 44)

OPPOSITION FORMELLE PROBLÉMATIQUE

- deux objectifs à concilier :
 1. exécuter le PAP en vue de la création de logements
 2. respecter la volonté des propriétaires et permettre le maintien de l'affectation actuelle de leur terrain
- mais: déséquilibre créé lorsqu'un propriétaire en position stratégique ne participe pas au projet, rendant l'exécution du PAP impossible
- compromis: reconfigurer ou déplacer le terrain de ce propriétaire afin qu'il puisse maintenir l'affectation actuelle de son terrain, sans l'obliger à participer au projet (attribution d'un terrain « brut »)



3

OPPOSITION FORMELLE ILLUSTRATION



Numéro cadastral	Propriétaire	Surface [m²]
31	A	410
32	B	1 606
33	C	1 679
34	D	2 190
35	A	1 415
Total		7 300



➤ Propriétaire **D** souhaite maintenir sa surface initiale (*p.ex exploitation agricole*)

➤ Problèmes :

1. PAP prévoit une cession de X % (*p.ex. 25%*)
2. PAP divise les fonds attribués



3

OPPOSITION FORMELLE ILLUSTRATION



- Solution : attribution d'un fonds au propriétaire **D** d'une surface équivalente à celle des fonds apportés
- *Avantage* : Le propriétaire **D** conserve l'intégralité de la superficie de son terrain et peut poursuivre, le cas échéant, son activité sans aucune restriction



- permet exceptionnellement au ministre de remodeler seulement une partie du parcellaire du remembrement et d'attribuer pour le reste des terrains bruts
- les terrains bruts doivent faire l'objet d'un remembrement avant de pouvoir être construits

Art. 42, al. 2 :

*« Par dérogation aux articles 41, alinéa 1^{er}, et 42, alinéa 1^{er}, **le remembrement ministériel n'est pas tenu de remodeler l'intégralité des fonds des propriétaires de manière à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou un lotissement de terrains.***

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 CE ne s'oppose pas au principe que le ministre peut attribuer des terrains bruts à certains propriétaires
- mais le CE demande d'assortir cette faculté de critères précis (opposition formelle):

Quand le ministre a-t-il le droit d'attribuer du terrain brut à un propriétaire ?

3

OPPOSITION FORMELLE CRITÈRE PROPOSÉ

- constat: un propriétaire n'est pas obligé de participer à un projet et de céder son terrain pour la réalisation d'infrastructures
- à partir du moment où un terrain n'impacte (plus) la bonne réalisation du PAP, il serait disproportionné de ne pas respecter la volonté du propriétaire
- le critère s'imposant au ministre est le fait que le propriétaire fait la demande d'obtenir du terrain brut
- cette demande doit être effectuée endéans les trois mois de l'information au propriétaire sur l'ouverture de la procédure de remembrement



art. 44. Elaboration du projet de remembrement

[...]

*(2) Par dérogation aux articles 41, alinéa 1^{er}, et 42, alinéa 1^{er}, **les propriétaires qui en font la demande se voient attribuer des fonds présentant des surfaces équivalentes aux fonds apportés et ne correspondant pas aux lots retenus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou un lotissement de terrains. Les propriétaires concernés notifient leur demande par courrier recommandé avec accusé de réception au ministre endéans les trois mois de la notification aux propriétaires prévue à l'article 44, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, ou, lorsque l'Etat n'a pas été en mesure de connaître leur adresse, endéans les trois mois de la publication prévue à l'article 44, paragraphe 1^{er}, alinéa 4.***

Ces fonds non remodelés conformément au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou au lotissement de terrains font l'objet d'un remembrement urbain avant l'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou du lotissement de terrains.



- cas de figure:
suite à un remembrement, un propriétaire refuse de céder les terrains devant accueillir des infrastructures publiques
- le CE s'interroge s'il ne faut pas prévoir un délai endéans lequel le propriétaire doit faire part de son refus, en vue de lancer la procédure d'expropriation
- or, les procédures d'expropriation ne prévoient généralement pas de tels délais, alors qu'il est préconisé de privilégier plutôt la flexibilité

- modes de publication actuellement prévus :
notification aux propriétaires, affichage à la commune, périmètre sur géoportail
- le CE propose de prévoir un affichage supplémentaire sur les fonds concernés
- or, le remembrement n'impacte pas le projet, mais uniquement les rapports de propriété (privés et civils)
- les procédures actuelles de remembrement rural/urbain et de morcellement ne prévoient pas non plus un tel affichage
- il est dès lors proposé à cet égard de ne pas suivre l'observation du CE

- traitement fiscal des transactions immobilières au regard des droits d'enregistrement
- cas de figure à distinguer:
 - attribution de terrain correspondant au PAP/lotissement
 - attribution de terrain ne correspondant pas au PAP/lotissement
 - attribution de soulte



VOLET FISCAL PRINCIPE RETENU

- **attribution de terrain correspondant au PAP/lotissement**
 - droit d'enregistrement dû
(en application de 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)
- **attribution de terrain ne correspondant pas au PAP/lotissement**
 - pas de droit d'enregistrement dû
 - dérogation à la loi du 23 décembre 1913 à créer par un nouvel amendement (nouvel art. 5)
 - sera inséré dans la loi la loi modifiée du 19 juillet 2004 : nouveau titre 6*bis* « Fiscalité », art. 105
- **attribution de soulte**
 - droit d'enregistrement dû *(en application de la loi du 23 décembre 1913)*



VOLET FISCAL TEXTE PROPOSÉ

Amendement 2

A la suite de l'article 4 du projet de loi, est inséré un article 5 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 5.** A la suite de l'article 104 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est inséré un titre 6*bis* nouveau, libellé comme suit :

« Titre 6*bis* – Fiscalité ». ».



VOLET FISCAL TEXTE PROPOSÉ

Amendement 3

A la suite du nouvel article 5 du projet de loi, est inséré un article 6 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 6.** A la suite de l'article 104, sous le nouveau titre *6bis*, de la loi précitée du 19 juillet 2004, est inséré un article 105 nouveau, libellé comme suit :



VOLET FISCAL TEXTE PROPOSÉ

« Art. 105. Échanges

Les actes d'échange proprement dits, relatifs à un remodelage du parcellaire ne faisant pas correspondre celui-ci aux lots prévus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou le plan de lotissement, ainsi que tous les actes et formalités exclusivement destinés à préparer ou à exécuter ces actes d'échange, sont exempts de tous droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques, à condition que les actes portent la mention expresse qu'ils sont faits par application de la présente loi.

Néanmoins, lorsque les actes d'échange donnent lieu à des retours ou plus-values, les retours et plus-values donnent ouverture aux droits d'enregistrement au taux fixé à l'annexe de 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, chapitre Ier, paragraphe IX, et aux droits de transcription au taux fixé à la même annexe, chapitre II, paragraphe III. ». ».





MERCI !



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures