

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 8 mai 2024 (débat public avec la Commission des Pétitions), de la réunion jointe du 16 mai 2024 (avec la Commission de la Justice), de la réunion du 16 mai 2024 (présentation des statistiques policières 2023) ainsi que de la réunion du 4 juillet 2024
2. Les points 2, 3 et 4 ne concernent pas le volet « Police / Sécurité intérieure »
 - 7139 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen du deuxième avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (12.12.2022)
 - Examen du deuxième avis complémentaire de la Chambre des Métiers (24.02.2023)
 - Examen de l'avis complémentaire de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (16.05.2023)
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État (28.07.2023)
 - Examen de l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce (24.10.2023)
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. 8408 Projet de loi portant abrogation de la loi du 11 décembre 1967 portant création d'un fonds communal de péréquation conjoncturale
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. 8409 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds de chômage ;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
5. Ce point à l'ordre du jour concerne le volet « Police / Sécurité intérieure »

Avant-projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (« *Platzverweis* renforcé »)

 - Présentation de l'avant-projet de loi

*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Gilles Baum (en rempl. de M. Guy Arendt), M. Dan Biancalana, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Carole Hartmann (en rempl. de Mme Lydie Polfer), M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Max Hengel), Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, M. Meris Sehovic, Mme Stéphanie Weydert (en rempl. de M. Emile Eicher)

M. Marc Baum, observateur délégué
M. Maurice Bauer, observateur

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures
M. Laurent Knauf, Mme Martine Schmit, M. Frank Goeders, M. Fabio Ottaviani, M. Daniel Kemp, du ministère des Affaires intérieures

M. Jean-Pierre Hoffmann, du groupe parlementaire CSV

M. Philippe Neven, Mme Sarah Brock, M. Ben Guedes, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Tom Weidig

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés à l'unanimité.

2. Projet de loi n° 7139

Désignation d'un nouveau rapporteur

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une prochaine réunion de la commission parlementaire.

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

La Commission décide de scinder le projet de loi n° 7139 en deux projets de loi distincts :

- le projet de loi n° 7139A 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 ;
- le projet de loi n° 7139B portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 8 « Dispositions transitoires » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

La scission du projet de loi n° 7139 en deux projets de loi distincts est proposée afin que les mesures d'exécution des plans d'aménagement contenues dans le projet de loi initial, telles que le remembrement urbain, puissent continuer à suivre la procédure législative

jusqu'à leur adoption par la Chambre des Députés, alors que les autres mesures prévues par le projet de loi, telles que les servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction, feront l'objet d'un projet de loi à part.

La répartition des articles entre les deux nouveaux projets de loi suit le schéma suivant :

- Le projet de loi n° 7139A reprend les articles 1^{er}, 3 à 6 et 8 du projet de loi dans sa teneur actuelle.
- Le projet de loi n° 7139B reprend les articles 2, 7 et 9 du projet de loi dans sa teneur actuelle.

Pour répondre aux diverses observations et oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le projet de loi n° 7139A est amendé par une série d'amendements parlementaires.

Amendement 1

L'article 1^{er} du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Cette disposition avait introduit la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins de décider d'entamer une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général et ce à l'instar de la procédure qui figure à l'article 30*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

À la suite des travaux effectués par le groupe de travail « Simplification administrative », mis en place par le Gouvernement lors de la réunion nationale du logement en février 2024, le Gouvernement a décidé d'élaborer un projet de loi ayant pour objet une harmonisation des procédures d'adoption des plans d'aménagement particulier et général, tout en réduisant les délais de procédures.

Dès lors, il est proposé de renoncer à la mise en place d'une procédure de modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général par le biais du projet de loi sous rubrique.

En effet, il est visé de raccourcir sensiblement les délais de procédure d'adoption des plans d'aménagement général de telle manière que la procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, bien qu'elle soit plus courte que la procédure actuelle de modification d'un plan d'aménagement général, ne présente plus d'utilité.

Amendement 2

L'article 4 du projet de loi (nouvel article 2 du projet de loi n° 7139A après la scission) est supprimé.

Commentaire :

Pour ce qui est des raisons ayant amené la Commission à supprimer l'article 4 du projet de loi (article 2 nouveau après la scission), il est renvoyé au commentaire de l'amendement 1.

Amendement 3

L'article 5 du projet de loi (devenant le nouvel article 2) est amendé comme suit :

« **Art. 52.** À l'article 35, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi, ~~à l'alinéa 1^{er}~~, les termes « l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution » sont remplacés par les termes « un projet d'exécution est élaboré pour l'ensemble ou une partie des fonds concernés **par le propriétaire ou son mandataire** ». ».

Commentaire :

Nonobstant les explications fournies par la Commission dans le cadre des amendements parlementaires du 27 octobre 2022, le Conseil d'État constate toutefois, dans son avis complémentaire du 18 juillet 2023, que l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004 omet tout simplement de préciser sur qui repose l'obligation d'élaborer un projet d'exécution et s'oppose par conséquent formellement à la disposition en question pour cause d'insécurité juridique.

En vue de remédier à cette opposition formelle, la Commission propose de préciser à l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qu'un projet d'exécution est élaboré soit par les propriétaires de l'assiette foncière concernée par le projet d'exécution, soit par un mandataire désigné par ces derniers. Cette précision est jugée utile, sachant que de toute façon la réalisation des travaux prévus par ledit projet ne saura avoir lieu sans l'accord de la part des propriétaires des fonds concernés.

Amendement 4

L'article 6 du projet de loi (devenant le nouvel article 3) est amendé comme suit :

« À l'article 36 de la même loi, le terme « l'initiateur **du projet** » est remplacé par **le terme « l'exécutant »** ~~les termes « le propriétaire ou son mandataire »~~. ».

Commentaire :

Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État a relevé que la Commission avait proposé, par l'amendement 7, de modifier l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour y remplacer le terme d'« initiateur » par celui d'« exécutant », ceci compte tenu des modifications apportées à l'article 35 de la même loi.

Le Conseil d'État estime que la notion d'« exécutant » mériterait d'être précisée.

À l'instar de ce qui est proposé par l'amendement 3, et en vue de faire droit à l'observation émise par le Conseil d'État, il est proposé de remplacer le terme « exécutant » par les termes « le propriétaire ou son mandataire », moins équivoques.

En effet, en pratique, il s'avère régulièrement que les propriétaires de terrains couverts par un plan d'aménagement particulier où les initiateurs ne sont pas toujours ceux qui exécutent, *in fine*, le plan d'aménagement particulier. Il n'est en effet pas rare que les propriétaires des terrains concernés par ledit plan s'engagent contractuellement à céder leurs terrains à une autre personne en ayant par exemple recours au mécanisme de la clause suspensive. Ainsi, un tel contrat ne sera par exemple exécutoire que si le projet d'exécution est approuvé par le conseil communal en vertu de l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Si le propriétaire de terrains couverts par un plan d'aménagement particulier doit certes donner son accord pour la réalisation du plan, il se peut qu'en pratique le propriétaire décide de conférer un mandat à une tierce personne (un promoteur immobilier par exemple) pour confectionner le projet d'exécution.

Dès lors, avec l'emploi des termes « le propriétaire ou son mandataire », la Commission estime avoir couvert les différents cas de figure en matière d'exécution du plan d'aménagement particulier qui sont susceptibles de se présenter.

Amendement 5

L'article 8 du projet de loi (devenant le nouvel article 4) est amendé comme suit :

- 1° à l'article 41, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à la suite des termes « plan d'aménagement particulier » sont insérés les termes « « nouveau quartier » » ;
- 2° l'article 42 de la même loi est modifié comme suit :
 - a) à l'alinéa 1^{er}, à la suite des termes « plan d'aménagement particulier » sont insérés les termes « « nouveau quartier » » ;
 - b) l'alinéa 2 est remplacé comme suit :
« Par dérogation à l'article 41, alinéa 1^{er}, et l'article 42, alinéa 1^{er}, le remembrement ministériel n'est pas tenu de remodeler le parcellaire des propriétaires récalcitrants de manière à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou un lotissement de terrains. » ;
 - c) à l'alinéa 3, le terme « Ladite » est remplacé par le terme « La » ;
 - d) à la suite de l'alinéa 3, sont ajoutés les alinéas 4 et 5 nouveaux avec la teneur suivante :
« Aucun acte notarié ayant pour objet la cession des fonds prévue à l'alinéa 3 ne peut être établi avant la décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement.

Lorsque 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 au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. » ;

- 3° l'article 43 de la même loi est modifié comme suit :
 - a) l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :
« Tout projet de remembrement ainsi que les plans afférents doivent être dressés par un géomètre officiel. » ;
 - b) l'alinéa 2 est modifié comme suit :

« Le projet de remembrement **ministériel** doit comporter les pièces suivantes :
 - 1° un extrait du plan cadastral représentant le parcellaire avant ~~et après~~ le remembrement ;
 - 2° un plan de ~~délimitation du périmètre~~ **remensuration officielle 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 ~~état relevé~~ **état 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 état 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 ;
- ~~9° une attestation certifiant la conformité avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou avec le lotissement de terrains prévu à l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3.~~ » ;

c) l'alinéa 3 est supprimé ;

d) l'alinéa 4, devenu l'alinéa 3, est remplacé comme suit :
« **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 tel que précisé par le plan d'aménagement général et des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer.** » ;

e) à la suite de l'alinéa 3 nouveau, est ajouté un nouvel alinéa 4 qui prend la teneur suivante :
« **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 tel que précisé 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.** » ;

f) à l'alinéa 5, première phrase, le terme « ministériel » est ajouté à la suite du terme « remembrement » ;

4° l'article 44 de la même loi est modifié comme suit :

a) l'alinéa 1^{er} est complété par la phrase suivante :
« **Le ministre peut, soit de sa propre initiative, soit sur demande du collège des bourgmestre et échevins, soit sur la demande de l'ensemble des propriétaires des terrains concernés, décider de clôturer la procédure.** » ;

b) à la suite de l'alinéa 2, sont ajoutés les alinéas 3, 4 et 5 nouveaux avec la teneur suivante :
« **Dans les trente jours qui suivent la décision ministérielle ordonnant l'élaboration d'un projet de remembrement, le ministre notifie par lettre recommandée avec avis de réception le collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée et les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement ministériel. L'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que l'État est à même de connaître leur adresse.**

Endéans le délai de trente jours, prévu à l'alinéa 3, le périmètre du projet de remembrement ministériel est encore publié sur le site internet du géoportail et dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Cette publication fait mention du site internet sur lequel est publié le périmètre du projet de remembrement.

Endéans les trente jours qui suivent la publication du périmètre du projet de remembrement dans les quatre quotidiens, le ministre ordonne que le parcellaire concerné soit morcelé de manière à le faire concorder avec le plan de mensuration officielle concernant la délimitation du projet de remembrement prévu à l'article 43, alinéa 2. Pour cette opération de morcellement, l'accord des propriétaires des terrains concernés n'est pas requis. » ;

5° l'article 45 de la même loi est modifié comme suit :

a) l'alinéa 2 est remplacé comme suit :

« La période d'enquête publique dure trente jours et 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. » ;

b) à l'alinéa 3, première phrase, les termes « le collège des bourgmestre et échevins du dépôt » sont remplacés par les termes « le ministre de la publication du projet de remembrement sur le portail national des enquêtes publiques de l'État du Grand-Duché de Luxembourg » et à la dernière phrase, les termes « la commune » sont remplacés par ceux de « le ministre » ;

c) l'alinéa 4 est supprimé ;

6° l'article 46 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 46. Observations

Pendant la période d'enquête publique, les observations sont introduites par le biais du portail national des enquêtes publiques de l'État du Grand-Duché de Luxembourg.

Le ministre peut consulter ces observations au portail national des enquêtes publiques de l'État du Grand-Duché de Luxembourg. » ;

7° l'article 48 de la même loi est modifié comme suit :

a) le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

1. à l'alinéa 1^{er}, à la suite du terme « plans » sont ajoutés les termes « de mensuration » ;
2. à l'alinéa 2, le terme « trois » est remplacé par le terme « six » et le terme « bourgmestre » est remplacé par le terme « ministre » ;
3. à l'alinéa 3, les termes « à remembrer » sont remplacés par le terme « remembrés » ;
4. l'alinéa 4 est remplacé comme suit :

« L'acte de remembrement détermine l'assiette de l'hypothèque légale, son montant et s'il y a lieu à inscription hypothécaire ou non. L'hypothèque légale prend rang après la ou les hypothèques inscrites sur réquisition d'un établissement de crédit dans l'intérêt de la garantie du ou des prêts accordés pour l'acquisition, la construction ou la rénovation desdits immeubles. » ;

5. à la suite de l'alinéa 4, est ajouté un alinéa 5 libellé comme suit :

« Le conservateur des hypothèques est dispensé de prendre inscription d'office pour sûreté du paiement des soultes, indemnités pour plus-values et moins-values visées à l'article 48, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o. » ;

b) le paragraphe 2 est modifié comme suit :

« (2) Les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'adoption ministérielle la décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement, conformément à l'article 49, de même que les éventuelles inscriptions hypothécaires, prévues ~~au présent article~~ au paragraphe 1^{er}, ~~seront~~ sont dressés par le notaire visé au ~~paragraphe 1^{er}~~ même paragraphe après intégration des plans définitifs dans la documentation cadastrale auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie. » ;

8° à l'article 49, alinéas 8 et 9, le terme « ministre » est remplacé par celui de « notaire » ;

9° l'article 51 de la même loi est modifié comme suit :

- a) l'intitulé est complété par les termes « et d'indemnisation » ;
- b) à l'alinéa 1^{er}, à la suite du terme « hypothécaires » sont ajoutés les termes « , les frais d'études » et la dernière phrase est remplacée comme suit :
« **Ces frais sont récupérés moyennant la conclusion d'une convention entre les personnes qui ont avancé les frais d'exécution et les autres propriétaires et compte tenu de l'indice des prix à la consommation national.** » ;
- c) l'alinéa 2 est remplacé comme suit :
« **En absence d'une convention prévue à l'alinéa 1^{er}, aucune autorisation de construire, telle que prévue à l'article 37, ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires, qui ne se sont pas acquittés des frais d'exécution.** ».

Commentaire :

Ad article 41

Pour des raisons de précision, la notion de « plan d'aménagement particulier » est complétée par les termes « nouveau quartier ».

Par conséquent, il ressort dorénavant sans équivoque du libellé de l'article 41, tel qu'amendé, que peuvent faire l'objet d'une procédure de remembrement ministériel les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », d'une part, ainsi que les lotissements de terrains effectués sur les fonds couverts par un plan d'aménagement particulier « quartier existant », d'autre part, décidés par le conseil communal sur base de l'article 29 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En effet, le plan d'aménagement particulier « quartier existant », en tant que tel, ne procède pas à la désignation de lots de construction à proprement parler, mais se limite à édicter des règles d'urbanisme et de construction.

Ad article 42

Par analogie aux modifications proposées à l'endroit de l'article 41, l'article 42, alinéa 1^{er}, est également adapté en ce sens.

La Commission propose ensuite de remplacer l'alinéa 2 de l'article 42 par un nouvel alinéa libellé comme suit : « *Par dérogation à l'article 41, alinéa 1^{er}, et l'article 42, alinéa 1^{er}, le remembrement ministériel n'est pas tenu de remodeler le parcellaire des propriétaires récalcitrants de manière à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou un lotissement de terrains.* ».

L'ajout d'une telle dérogation s'explique par le 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. Il s'agit d'éviter le paiement de soultes qui compenseraient l'inégalité des lots ainsi attribués.

En effet, une telle flexibilité s'avère nécessaire étant donné que les lots prédéfinis respectivement dans le plan d'aménagement particulier ou dans le lotissement de terrains peuvent, de par leur configuration et de leur surface, porter atteinte à la poursuite des activités que le propriétaire récalcitrant exerçait avant le remembrement ministériel, telles que par exemple la poursuite d'une activité agricole.

A fortiori, lors d'une opération de remembrement d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce phénomène est susceptible de s'accroître, considérant que les propriétaires récalcitrants qui se sont vu attribuer de nouveaux lots de construction doivent de surcroît encore céder au domaine public communal une certaine assise foncière en vue de la réalisation des travaux de viabilisation.

Dès lors, les propriétaires récalcitrants se verront, grâce à ce mécanisme de dérogation, attribuer du terrain à bâtir brut.

Sur ces terrains ainsi attribués, aucune viabilisation ne sera réalisée dans un premier temps afin de respecter dans la mesure du possible la situation initiale des lots qui se voient redistribués par le biais du remembrement ministériel. En effet, procéder de façon contraire reviendrait à « amputer » la surface des lots ainsi redistribués de quelque 25% pour des fins de viabilisation et de cession ultérieure au domaine public communal.

Le mécanisme ainsi institué permet dès lors de soit remodeler le parcellaire (option 1), conformément aux lots de construction désignés respectivement par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains, soit de remodeler le parcellaire moyennant un morcellement de terrain qui ne tient pas compte des lots précités (option 2).

La première option est utile pour les quelques cas de figure où l'attribution des lots pour les propriétaires récalcitrants peut se faire sans procéder au paiement de soultes. La deuxième option s'impose pour les cas de figure où une attribution des lots prévus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement ne pourrait se faire que moyennant le paiement de soultes supplémentaires pour compenser la perte de surfaces, qui peut par exemple résulter de la cession de terrains au domaine public communal.

Le mécanisme de dérogation précité permet ainsi de ne pas tenir compte des lots et de procéder à un simple morcellement de terrain en ces lieux. Ceci permettra en effet d'attribuer des surfaces de terrains qui correspondent au mieux aux surfaces de terrains initiales et d'éviter notamment une perte de surfaces agricoles exploitables.

Dans le cas de figure de la deuxième option, lorsque les propriétaires récalcitrants envisagent ultérieurement l'exécution du plan d'aménagement particulier ou du lotissement de terrains sur les fonds qui ont fait l'objet d'un simple morcellement, les lots désignés par ces instruments se voient alors attribués par le biais d'un remembrement ministériel ou amiable et les surfaces nécessaires à la viabilisation seront par la suite cédées au domaine public communal.

À l'égard de l'alinéa 3 qui dispose que « *Ladite cession des fonds peut être différée dans le temps* », le Conseil d'État s'y était opposé dans son avis du 22 février 2022 au motif qu'il était source d'insécurité juridique en ce qu'il omettait de préciser le moment auquel serait

établi l'acte notarié de la cession et de régler le cas de figure du refus par le propriétaire de céder son fonds.

En réponse aux observations précitées, la Commission avait proposé de modifier la disposition en précisant que la cession différée porte uniquement sur les fonds « réservés à la voirie et aux équipements publics ».

Cependant, dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État soulève que la Commission avait précisé en outre, par son commentaire de l'amendement concerné, qu'une telle cession ne saurait avoir lieu en cas de défaut d'accord du ou des propriétaires concernés. Il constate alors que la proposition de la Commission ne répond pas aux interrogations soulevées concernant l'acte notarié ou les conséquences d'un refus de cession. Par conséquent, la Haute Corporation signale ne pas être en mesure de lever son opposition formelle.

En vue de remédier à cette opposition formelle, il est proposé de compléter l'article 42 par deux alinéas nouveaux qui préciseront à quel moment l'acte notarié de la cession des fonds pourra être établi.

L'alinéa 4 nouveau précise qu'aucun acte notarié ayant pour objet la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics ne pourra être établi avant la décision ministérielle portant adoption de la convention d'exécution quant aux fonds concernés.

En vue de répondre à l'opposition formelle qui a trait à l'absence de conséquences d'un refus de cession de la part du propriétaire de céder les fonds réservés à la voirie et aux équipements publics, il est proposé d'avoir recours à la procédure d'expropriation conformément au titre III de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En effet, et tel que suggéré par le Conseil d'État, l'outil le plus efficace, pour une collectivité territoriale face à un propriétaire qui est réticent à l'idée de céder son terrain, demeure l'expropriation pour cause d'utilité publique prononcée par l'État. Le plus souvent, la déclaration d'utilité publique qui précède l'expropriation suffit à engager une négociation avec le propriétaire afin d'aboutir à une cession à l'amiable.

De même, en pratique, lorsqu'un plan d'aménagement particulier est exécuté en plusieurs phases¹, les travaux de viabilisation ainsi que la cession afférente se voient également « déphasés ».

Lors des réunions du GT, visé aux remarques préliminaires, il a également été suggéré de supprimer la phrase « *La cession des fonds est effectuée au prorata des apports des différents propriétaires.* ». Cette précision quant au fonctionnement du mécanisme de cession des travaux de voirie et d'équipements publics au domaine public communal a été jugée superfétatoire comme elle est excessivement contraignante pour les acteurs du remembrement.

En effet, l'envergure des travaux de viabilisation ainsi que la cession afférente sont souvent plus importantes lors de la première phase d'exécution du plan que dans les phases ultérieures. En effet, dans une première phase, toutes les fondations des constructions de viabilisation projetées ainsi que les accès carrossables et bassins de rétention présentent une envergure plus importante que les travaux devant être effectués dans une ou plusieurs phases ultérieures.

¹ Lorsque par exemple certains propriétaires récalcitrants refusent de participer à la première phase de l'exécution du plan d'aménagement particulier tel qu'énoncé ci-dessus.

Dès lors, la disposition qui prévoyait que la cession devra être effectuée au *pro rata* des apports des différents propriétaires est excessivement contraignante en l'occurrence. De surcroît, le plan d'aménagement particulier définit lui-même l'envergure des surfaces devant être cédées au domaine public communal.

S'il est vrai qu'en pratique il sera veillé à ce que la cession soit, dans la mesure du possible, effectuée au *pro rata* des apports des différents propriétaires, cela ne s'avère cependant pas toujours possible. C'est pour cette raison qu'il y a également lieu de signaler qu'il existe d'ores et déjà une disposition similaire à l'article 34, paragraphe 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Au vu de ce qui précède, il n'est dès lors pas opportun d'ajouter une disposition légale supplémentaire en ce sens. Si davantage de terrains devaient être cédés au domaine public communal, la convention d'exécution du plan d'aménagement particulier en fixera les modalités afférentes ainsi que les indemnisations éventuellement requises en vue d'assurer une répartition équitable des frais de viabilisation.

Ad article 43

Il est jugé utile de faire appel à un géomètre officiel qui exerce une profession réglementée et qui est donc officiellement habilité à fixer les limites d'une propriété foncière. Son activité s'inscrit dans l'exercice d'une mission d'intérêt général en dressant et en authentifiant, en sa qualité d'homme de l'art, de ce fait, les plans des surfaces à remembrer qui auront une incidence sur le droit de propriété des propriétaires concernés. Par conséquent, la Commission propose de remplacer l'alinéa 1^{er} en ce sens.

À l'alinéa 2, phrase introductive, il est proposé d'ajouter, à la suite du terme « remembrement », celui de « ministériel ». Cette modification a pour corollaire que le contenu d'un projet de remembrement est uniquement fixé par la loi en ce qui concerne le remembrement ministériel et non pas le remembrement à l'amiable.

Le Conseil d'État s'était interrogé sur la raison qui rendrait nécessaire d'appliquer au remembrement par voie d'accord des dispositions légales spéciales, mais incomplètes, concernant la forme d'un projet de remembrement et les règles d'évaluation de prix de terrains. De ce fait, il avait recommandé aux auteurs d'exclure le remembrement par voie d'accord de la procédure prévue à l'article 43 et de limiter cette dernière au remembrement ministériel.

Le présent amendement entend suivre cette suggestion du Conseil d'État en modifiant la phrase introductive à l'alinéa 2 et encadre la procédure du remembrement à l'amiable *a minima*. Un tel encadrement minimal permet aux propriétaires concernés de disposer d'une flexibilité accrue lors de la réalisation d'opérations de remembrement. Pour le reste, le principe de la liberté contractuelle s'applique à tous les aspects du remembrement amiable qui ne se voient pas encadrés par le présent projet de loi.

À l'alinéa 2, point 1^o, il est proposé de supprimer l'exigence d'un plan cadastral représentant le parcellaire après le remembrement ministériel alors qu'un tel plan n'existe pas à ce stade précoce de la procédure. Après l'opération de remembrement, il est procédé à une mutation de la mensuration officielle de la situation après remembrement au niveau du plan cadastral.

Au point 2^o, il est proposé de remplacer les termes « délimitation du périmètre » par ceux de « plan de mensuration officielle concernant la délimitation du projet de remembrement ». Le remplacement de ces termes est suggéré pour des raisons de sécurité juridique.

Alors que de tels plans doivent être dressés par un géomètre officiel, le terme « plan de mensuration officielle » est plus pertinent. En effet, le terme « mensuration officielle » désigne communément l'ensemble des plans et contrats d'abornement dressés par les géomètres officiels dans le cadre de leurs attributions légales.

Il est également jugé utile de remplacer le terme quelque peu équivoque « état », figurant à l'article 43, point 4°, par le terme de « relevé ». En effet, le terme « état » peut être compris dans le sens qu'il désigne davantage « l'état des lieux », à savoir l'aspect extérieur des constructions à démolir, alors que cet aspect n'est pas pris en compte lors de l'opération, étant donné qu'il s'agit uniquement d'énumérer les constructions qui sont à démolir.

À l'article 43, point 8°, il est également proposé, à l'instar du point 4°, de remplacer le terme « état » par celui de « relevé ».

La Commission propose également de compléter le point 8° par les termes « les frais relatifs à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », » étant donné que le projet de loi avait omis de les mentionner.

La Commission propose encore de supprimer le point 9°, étant donné que l'article 31 paragraphe 2, alinéa 3, dispose déjà qu'« *En cas de fixation de nouvelles limites d'une propriété foncière par suite de lotissement en vue de son affectation à la construction, une attestation certifiant la conformité de cette fixation de limites respectivement avec le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ou avec le lotissement de terrains décidé par le conseil communal conformément à l'article 29 (1) est délivré par le bourgmestre au géomètre officiel réalisant cette opération* ». Il n'est dès lors pas opportun de mentionner que le projet de remembrement doit comporter une telle attestation, considérant qu'elle est de toute façon déjà exigée par la loi précitée du 19 juillet 2004.

Les alinéas 3 et 4 sont remplacés pour viser tout remembrement ministériel et pour préciser que la valeur tient également compte des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer. Quant à cet ajout, il y a lieu de souligner que lesdites contraintes doivent également être prises en compte lors de l'évaluation des surfaces apportées par la masse, comme elles sont susceptibles d'impacter substantiellement les valeurs précitées. L'on pourrait ainsi citer, à titre d'exemple, et de manière non exhaustive, une contrainte en matière d'exécution. Tel est notamment le cas lorsque le site à remembrer s'avère être potentiellement pollué par une activité industrielle antérieure et que des travaux de dépollution sont ainsi requis. Il y a ainsi lieu de faire supporter les frais résultants des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution à celui qui les a causés. Il est important de préciser à cet égard qu'il y a lieu d'entendre par « contraintes en matière d'exécution » des contraintes concrètes sur le terrain qui génèrent davantage de frais de construction tels que des travaux d'assainissement ou de dépollution.

À l'instar de ce qui est prévu à l'article 29bis, paragraphe 3, il a été opté de reprendre le même libellé en vue de qualifier par un terme générique les difficultés d'exécution que peut connaître le site à remembrer. Il n'est en effet pas utile de prévoir une liste des potentielles difficultés d'exécution que peuvent connaître les surfaces à remembrer sous peine d'encourir le risque d'en omettre. En effet, ces contraintes peuvent être de nature diverse. Qui plus est, en risquant d'en omettre, l'on enfreindrait le principe d'équité qui régit l'apport et la distribution des surfaces à remembrer.

Pour des raisons de sécurité juridique et de prévisibilité, la Commission propose également de fixer une date donnée à laquelle la valeur des surfaces apportées et attribuées par les propriétaires concernés par le remembrement sera déterminée. Pour les surfaces

apportées, leur valeur 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, tel que précisé par le plan d'aménagement général, et des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer.

Pour les surfaces attribuées, leur valeur 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, tel que précisé par le par le plan d'aménagement particulier « quartier existant » ou par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », et des contraintes en matière d'exécution que connaissent les surfaces à remembrer.

La fixation d'une telle date de détermination de la valeur des surfaces permet ainsi d'éviter des discussions et des insécurités juridiques qui sont susceptibles d'apparaître au cours de la procédure de remembrement et qui risquent ainsi de retarder ladite procédure. Une disposition similaire figure également à l'article 34, paragraphe 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui dispose que lors de la cession des terrains accueillant des travaux de viabilisation, la valeur des surfaces cédées et l'indemnité compensatoire sont fixées d'après le prix du jour où le plan d'aménagement particulier est viabilisé.

Ad article 44

L'article 44, alinéa 1^{er}, a été complété par l'ajout d'une dernière phrase disposant que « *Le ministre peut soit de sa propre initiative, soit sur demande du collège des bourgmestre et échevins, soit sur la demande de l'ensemble des propriétaires des terrains concernés, décider de clôturer la procédure.* ». Cet ajout s'explique par le fait qu'il peut arriver qu'en cours des opérations de remembrement ministériel, les propriétaires concernés trouvent un terrain d'entente et souhaitent effectuer par voie de conciliation un remembrement à l'amiable.

L'alinéa 1^{er} initial prévoyait « *[qu'à] la demande du ministre, les terrains à remembrer devront faire l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens* ». Le Conseil d'État avait relevé dans son avis du 22 février 2022 que cette phrase soulevait de nombreuses questions. Ainsi, pour des motifs d'insécurité juridique, il s'y était opposé formellement.

La Commission avait donc procédé à la suppression de la phrase précitée en considérant qu'il existe à ce jour des méthodes d'information plus efficaces que l'inscription pour informer les futurs potentiels acquéreurs qu'une procédure de remembrement ministériel est en cours.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État estime que, dans la logique des auteurs du projet de loi initial, les méthodes d'information visées par la Commission, qui devraient toucher toutes les personnes ayant un intérêt à agir et qui pourraient entre autres comprendre une publication sur un site Internet, devront être précisées dans la loi en projet.

En vue de tenir compte des observations du Conseil d'État, il est proposé de modifier l'article 44 en ce sens.

L'alinéa 3 nouveau renseigne désormais les méthodes d'information ayant pour objet d'informer les futurs potentiels acquéreurs. Il est ainsi proposé que dans les trente jours qui suivent la décision ministérielle ordonnant l'élaboration d'un projet de remembrement, le ministre notifie par lettre recommandée avec avis de réception le collège échevinal de

la commune concernée et les propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement ministériel. Il est encore précisé que l'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que l'État est à même de connaître leur adresse et ce à l'instar de l'ancien article 2 du projet de loi qui avait modifié l'article 9quinquies.

L'alinéa 4 nouveau dispose encore qu'« *Endéans le délai de trente jours, prévu à l'alinéa 3, le périmètre du projet de remembrement ministériel est encore publié sur le site internet du géoportail et dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Cette publication fait mention du site internet où est publié le projet de remembrement.* ». Ceci afin de tenir pleinement compte de la remarque du Conseil d'État qui avait suggéré qu'une publication sur un site Internet serait opportune afin d'informer de manière satisfaisante toutes les personnes intéressées par l'élaboration d'un projet de remembrement ministériel.

La Commission propose encore de rajouter les termes suivants : « *Endéans les trente jours qui suivent la publication du périmètre du projet de remembrement dans les quatre quotidiens, le ministre ordonne que le parcellaire concerné soit morcelé de manière à le faire concorder avec le plan de mensuration officielle concernant la délimitation du projet de remembrement prévu à l'article 43, alinéa 2. Pour cette opération de morcellement, l'accord des propriétaires concernés n'est pas requis.* ».

Une telle disposition est nécessaire pour fixer précisément la contenance cadastrale des surfaces à apporter au remembrement. En effet, le parcellaire des surfaces appartenant aux propriétaires concernés ne coïncide pas forcément avec la délimitation du périmètre de remembrement. Il est dès lors impératif que le ministre soit habilité à ordonner que le parcellaire concerné soit morcelé de manière à le faire concorder avec le plan de mensuration officielle concernant la délimitation du projet de remembrement.

Pour des raisons de célérité, la Commission propose également que l'accord des propriétaires concernés n'est pas requis pour cette opération de morcellement.

Ad articles 45 et 46

La Commission propose également de digitaliser, à l'instar de la refonte de la législation relative aux établissements classés, le fonctionnement de l'enquête publique prévue aux articles 45 et 46. Dorénavant, les enquêtes publiques se dérouleront sur le portail national des enquêtes publiques.

À travers ce nouveau portail, les personnes intéressées par le déroulement de la procédure du remembrement ministériel disposent désormais d'un moyen digital pour consulter les enquêtes publiques et pour déposer leurs observations relatives au projet de remembrement ministériel.

Ce portail est accessible de n'importe où, à n'importe quelle heure et les personnes intéressées n'auront plus besoin de se déplacer pour consulter les documents relatifs à l'enquête publique. De plus, un système de notification auquel les personnes intéressées peuvent s'abonner renseigne ces personnes sur les enquêtes publiques en cours ou bien sur une thématique particulière.

Enfin, les personnes intéressées peuvent également déposer leurs observations directement par voie électronique par le biais d'un assistant « *MyGuichet.lu* ».

Le projet de remembrement ne sera dès lors plus publié dans quatre quotidiens. Il sera cependant toujours consultable à la maison communale.

Qui plus est, pour des raisons de simplification administrative et de cohérence, le déroulement de l'enquête publique et les obligations qui en découlent seront désormais assurés principalement par le ministre et non plus par le collège des bourgmestre et échevins.

Ad article 48

À l'article 48, paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er}, les termes « de mensuration » sont ajoutés à la suite du terme « plans ». Il est à cet égard renvoyé aux commentaires des modifications faites aux articles susmentionnés.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le terme « trois » a été remplacé par le terme « six ». Cet allongement du délai s'explique par les réalités du terrain. En effet, il n'est pas réalistement envisageable, au vu de la complexité que présente la confection d'un tel acte de remembrement, de finaliser ce même acte endéans un délai de trois mois. En effet, un tel acte a des incidences notables sur le droit de propriété des personnes intéressées.

Toujours en ce qui concerne l'alinéa 2, le terme « bourgmestre » est remplacé par celui de « ministre ». Initialement, le projet de loi disposait que le bourgmestre était tenu de désigner le notaire qui était chargé de dresser l'acte de remembrement. Étant donné qu'il s'agit d'un remembrement « ministériel », il a été décidé d'attribuer cette compétence au ministre au lieu du bourgmestre. Ce remplacement de l'autorité compétente s'explique pour des raisons de simplification administrative. En effet, une multitude d'acteurs intervenant dans la procédure de remembrement ministériel est chronophage et susceptible d'engendrer des erreurs d'ordre procédural.

À l'alinéa 3, la Commission propose encore de remplacer les termes « à remembrer » par le terme « remembrés ». En effet, comme l'inscription hypothécaire est seulement prise avec l'acte de remembrement, il serait plus correct de se référer à cet endroit aux « fonds remembrés ».

La Commission propose encore de remplacer l'alinéa 4 par les termes suivants : « *L'acte de remembrement détermine l'assiette de l'hypothèque légale, son montant et s'il y a lieu à inscription hypothécaire ou non. L'hypothèque légale prend rang après la ou les hypothèques inscrites sur réquisition d'un établissement de crédit dans l'intérêt de la garantie du ou des prêts accordés pour l'acquisition, la construction ou la rénovation desdits immeubles.* ».

L'ancien alinéa 4 prévoyait que « *l'acte de remembrement règle l'inscription de cette hypothèque légale au profit des demandeurs.* ».

Bien que le Conseil d'État ait levé son opposition formelle dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, la Commission estime que la formulation du texte projeté reste une source d'insécurité juridique. En effet, l'acte de remembrement et l'inscription hypothécaire sont deux actes distincts. L'acte de remembrement ne règle donc pas l'inscription hypothécaire à proprement parler, mais il détermine notamment l'assiette, le montant de la dette et s'il y a lieu à inscription hypothécaire ou non.

La Commission tient également à préciser que l'hypothèque légale nouvellement créée prend rang après la ou les hypothèques inscrites sur réquisition d'un établissement de crédit dans l'intérêt de la garantie du ou des prêts accordés pour l'acquisition, la construction ou la rénovation desdits immeubles.

En effet, à défaut d'une telle précision, le rang de priorité de l'hypothèque nouvellement créée reste incertain. Une telle incertitude a pour conséquence néfaste que les établissements de crédit qui sont sollicités pour éventuellement accorder des prêts aux propriétaires concernés par l'opération de remembrement seront dissuadés de le faire, à défaut d'une disposition légale qui prévoit justement que leur hypothèque prendra rang avant l'hypothèque légale nouvellement créée. Dans ce contexte, la Commission donne à considérer qu'une disposition similaire figure à l'article 29, alinéa 2, de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

À la suite de l'alinéa 4, la Commission propose encore d'ajouter un nouvel alinéa 5 qui prévoit que le conservateur des hypothèques est dispensé de prendre inscription d'office pour sûreté du paiement des soultes, indemnités pour plus-values et moins-values visées à l'article 48, alinéa 2, point 2°, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

En règle générale, lors de la vente d'un immeuble, si le débiteur ne s'est pas acquitté du prix de vente, le vendeur d'un immeuble a, en vertu de l'article 2103, 1° du Code Civil, une créance privilégiée sur l'immeuble vendu pour paiement du prix. Il est de principe que le privilège garantit la fraction du prix non payée. Dans un tel cas de figure, le conservateur des hypothèques inscrit d'office le privilège du vendeur au registre des hypothèques. Ce privilège donne au créancier le droit d'être préféré aux autres créanciers, même hypothécaires (tels que notamment des établissements de crédit).

En présence d'un échange d'immeubles qui donne lieu au paiement de soultes, le conservateur prend également une inscription d'office pour garantir le privilège du coéchangiste. À l'instar de ce qui se produit lors d'une vente d'un immeuble, le coéchangiste bénéficie également d'un privilège qui lui garantit d'être payé avant les autres créanciers, même hypothécaires.

En présence d'une opération de remembrement qui donne lieu au paiement de soultes, l'on aura tendance à la considérer comme une opération d'échange d'immeubles. Or, une opération de remembrement ne saurait être assimilée à un échange².

Dès lors, le conservateur ne pourra procéder de la même manière lors d'une opération de remembrement que lors d'un échange ou d'une vente d'un immeuble.

Il est dès lors dispensé de prendre une inscription d'office, alors qu'une telle inscription confère au créancier d'une soulte par exemple, le premier rang hypothécaire ce qui lui confère également le droit de procéder à une adjudication forcée en vertu de l'article 879 du nouveau Code de procédure civile. Or, une telle inscription risquerait de dissuader les établissements bancaires de financer les opérations de remembrement. Il est dès lors proposé de renoncer au mécanisme de l'inscription d'office.

La Commission estime donc utile de reprendre cette disposition de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

En ce qui concerne l'article 48, paragraphe 2, le Conseil d'État soulève qu'il aurait préféré que les termes « approbation ministérielle » soient remplacés par ceux de « décision ministérielle portant adoption du projet de remembrement » au lieu d'« adoption ministérielle ». Afin de tenir compte de cette observation, il est proposé de retenir les termes proposés par le Conseil d'État et de compléter l'article 48, paragraphe 2, en ce sens.

² Cf. Projet de loi n° 59 (1042) concernant le remembrement des biens ruraux, page 1 577, Commentaire *infra* articles 36 à 40.

Ad article 49

Pour des raisons d'exactitude, la Commission propose de se référer aux réquisitions du « notaire » et non du « ministre ». En effet, en pratique c'est sur réquisition du notaire que le conservateur procède à la radiation respectivement à l'inscription des privilèges et hypothèques et non pas sur réquisition du ministre.

Ad article 51

En ce qui concerne l'article 51, l'intitulé est complété par les termes « et d'indemnisation », considérant que cet article dispose que, par dérogation au régime de droit commun, les demandes d'indemnisation en rapport avec les servitudes découlant d'un projet ou plan de remembrement sont prescrites cinq ans après l'entrée en vigueur du plan de remembrement qui les a créées.

L'alinéa 1^{er} est tout d'abord modifié pour inclure dans l'énumération des différents frais, les frais d'études afin que ces derniers soient également récupérables auprès des propriétaires concernés. La notion de « frais d'études » est à interpréter au sens large du terme. À défaut d'une telle précision, le risque est encouru que lors de la récupération des frais, les frais d'études, qui sont souvent importants, ne sauraient faire l'objet d'une récupération, ce qui enfreindrait le principe de l'équité entre les propriétaires concernés par l'opération de remembrement.

L'alinéa 1^{er} est encore complété par une dernière phrase précisant que les frais y cités sont récupérables « moyennant la conclusion d'une convention entre les personnes qui ont avancé les frais d'exécution et les autres propriétaires ».

L'article 51 est ensuite complété par les termes « et compte tenu de l'indice des prix à la consommation national ». Cet amendement s'explique par le fait qu'il y a lieu d'indexer les frais qui sont récupérés par répartition entre les propriétaires, proportionnellement à la valeur des nouvelles parcelles attribuées à chacun d'eux. En effet, il y a lieu d'adapter les frais précités en les liant 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.

Finalement, l'article 51, alinéa 2, est remplacé afin de préciser qu'en l'absence de la conclusion de la convention visée à l'alinéa 1^{er}, aucune autorisation de construire, telle que prévue par l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004, ne peut être délivrée pour les nouvelles parcelles attribuées aux propriétaires qui ne se sont pas acquittés des frais d'exécution engendrés par les opérations de remembrement. Un tel mécanisme vise à éviter que les propriétaires, qui ont bénéficié du remodelage du parcellaire en vue de le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier, demandent une autorisation de construire et profitent indûment de cette nouvelle situation générée par les diligences des propriétaires consentants au remembrement ministériel.

Vote

La commission adopte à la majorité des voix les propositions d'amendement faites par les auteurs du projet de loi, la sensibilité politique Piraten votant contre.

3. Projet de loi n° 8408

Désignation d'un rapporteur

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une prochaine réunion de la commission parlementaire.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre rappelle que le fonds communal de péréquation conjoncturale, qui a été créé en 1967³, avait pour but de constituer une réserve financière destinée à faire face à une diminution massive des recettes ordinaires ou à une augmentation importante des dépenses des communes à la suite d'une dépression économique.

Ledit fonds était alimenté par des contributions de l'État ainsi que par des prélèvements effectués sur certaines recettes des communes. Les alimentations au fonds ont néanmoins cessé en 1975.

En concertation avec le SYVICOL⁴, il a été décidé d'élaborer le projet de loi n° 8408, qui a pour objet de dissoudre le fonds communal de péréquation conjoncturale en abrogeant sa loi constitutive. À la suite de cette suppression, les avoirs du fonds communal de péréquation conjoncturale seront remboursés aux communes, jusqu'à leur épuisement.

Rendant attentif au fait que la fiche financière annexée au texte du projet de loi n° 8408 contient un tableau reprenant les avoirs des différentes communes dans le fonds, l'orateur fait savoir que la Ville d'Esch-sur-Alzette et la commune de Walferdange avaient déjà repris leurs avoirs par le passé et ne disposent par conséquent plus d'avoirs dans ledit fonds.

La présentation du projet de loi ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

4. Projet de loi n° 8409

Désignation d'un rapporteur

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une prochaine réunion de la commission parlementaire.

Présentation du projet de loi

Tel qu'annoncé lors de la présentation de l'accord de coalition au cours de la réunion de la commission parlementaire du 13 décembre 2023⁵, Monsieur le Ministre explique que le projet de loi n° 8409 vise à apporter des modifications au mécanisme de détermination des contributions communales individuelles au Fonds pour l'emploi, mis en place dans le cadre de la réforme des finances communales de 2017⁶. Pour 2023, le montant total des contributions s'élève à 25 429 000 euros. Toutefois, le niveau des contributions varie d'une année à l'autre.

Le mécanisme actuel a conduit à des inégalités entre les communes. En effet, il a été constaté que, depuis 2021, moins d'un tiers des communes ont contribué au Fonds pour l'emploi : 31 communes en 2021, 28 communes en 2022 et 27 communes en 2023. Par ailleurs, la contribution au Fonds pour l'emploi de plus de la moitié de ces communes est

³ Le fonds a été créé par la loi modifiée du 11 décembre 1967 portant création d'un fonds communal de péréquation conjoncturale.

⁴ Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises

⁵ <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0144/189/289898.pdf>

⁶ La réforme des finances communales est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

supérieure à leurs participations directes au produit de l'impôt commercial communal (ICC).

Afin d'illustrer le déséquilibre actuel, l'orateur fait savoir que la contribution au Fonds pour l'emploi de la commune de Winncrange est aujourd'hui de 3 millions d'euros, tandis que ses recettes issues de la participation directe au produit de l'ICC ne s'élèvent qu'à 1,7 millions d'euros. La commune de Weiswampach contribue au Fonds pour l'emploi à hauteur de 2,1 millions d'euros, mais ne reçoit que 1,6 millions d'euros de la participation directe au produit de l'ICC.

Le projet de loi a pour objet de réduire ces inégalités sur base du principe de solidarité et de rendre plus équitable le système des contributions au Fonds pour l'emploi en définissant de nouvelles modalités de contribution pour les communes.

Ainsi, la contribution totale des communes au Fonds pour l'emploi est fixée à 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial. En basant la contribution de chaque commune sur sa participation directe au produit de l'ICC généré sur son territoire par rapport au total des participations directes de l'ensemble des communes au produit de l'ICC, le nouveau système assure que chaque commune contribue en fonction de sa capacité financière. Ces nouvelles modalités garantissent une répartition plus transparente et équitable des charges en vertu du principe de solidarité entre communes, les communes les mieux dotées financièrement contribuant pour une part plus importante au Fonds pour l'emploi.

Finalement, l'orateur tient à préciser que le projet de loi n° 8409 a été élaboré en concertation avec le SYVICOL.

La présentation du projet de loi ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

5. Avant-projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (« Platzverweis renforcé »)

Présentation de l'avant-projet de loi⁷

Monsieur le Ministre signale que l'avant-projet de loi sous rubrique a été approuvé il y a quelques heures par le Conseil de gouvernement. Bien que le texte de l'avant-projet de loi ne soit pas encore disponible, l'orateur souhaite toutefois déjà présenter les grandes lignes du *Platzverweis* renforcé aux membres de la commission parlementaire.

Le *Platzverweis* actuel, tel qu'il a été introduit par le Gouvernement précédent et adopté par la Chambre des Députés en 2022⁸, permet à la Police grand-ducale d'éloigner une personne lorsqu'elle entrave l'entrée ou la sortie d'un bâtiment, public ou privé, accessible au public.

Tenant compte des réclamations récurrentes d'habitants d'immeubles, de commerçants et de piétons ainsi que des constats et des critiques provenant des policiers présents sur le terrain et des syndicats de police à cet égard, le Gouvernement a décidé de compléter le *Platzverweis* actuel, en élargissant notamment son champ d'application. La mesure d'éloignement qui peut être appliquée par les agents de la Police ne se limitera ainsi plus

⁷ Il s'agit du projet de loi n° 8426 qui a été déposé le 25 juillet 2024 à la Chambre des Députés.

⁸ Loi du 22 août 2022 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

au seul fait de bloquer l'entrée ou la sortie de bâtiments de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui, mais visera également les comportements supplémentaires suivants :

- les troubles de la tranquillité, de la salubrité ou de la sécurité publiques ;
- les entraves à la circulation sur la voie publique ;
- les atteintes à la liberté d'aller et de venir des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- le fait d'importuner des piétons sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

La procédure du *Platzverweis* renforcé se déroule en étapes successives : un rappel à l'ordre de la Police, une injonction de s'éloigner de la Police et, enfin, un éloignement par la Police. En cas de besoin, l'éloignement pourra se faire par la force.

Rappelant que le Conseil d'État avait critiqué dans son avis relatif au projet de loi n° 7909⁹ que les modalités d'application de la mesure proposée pour leur caractère imprécis, notamment en ce qui concerne les limites dans l'espace de l'éloignement, Monsieur le Ministre fait savoir que le texte du futur projet de loi relatif au *Platzverweis* renforcé précisera que l'éloignement se fera dans un rayon d'un kilomètre au maximum et pour une durée maximale de 48 heures. Cependant, le texte prévoira quelques cas exceptionnels dans le contexte desquels une personne éloignée pourra tout de même retourner dans ce rayon, et ce pendant la durée de l'éloignement. Cela pourrait être le cas, par exemple, lorsque la personne qui a fait l'objet de la mesure d'éloignement doit se rendre à un rendez-vous médical dans le rayon en question.

Une autre nouveauté constituera le fait qu'un rapport sera établi pour tout éloignement. Le texte actuel de l'article 5bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale n'oblige les agents de police à établir un rapport qu'en cas d'éloignement exercé par la force. Ce rapport sera ensuite transmis au bourgmestre de la commune concernée. Renvoyant à sa réponse¹⁰ à la question parlementaire n° 809¹¹, l'orateur fait remarquer que, dans le cadre du *Platzverweis* actuel, les rappels à l'ordre et les injonctions d'éloignement effectués par la Police ne sont pas saisis informatiquement.

Si le bourgmestre constate, sur base du rapport précité, qu'une personne a adopté à au moins deux reprises au cours d'une période de 30 jours, un comportement perturbateur, il peut prononcer une interdiction temporaire de lieu pour une durée maximale de 30 jours.

Enfin, en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, la personne concernée pourra se voir infliger une amende allant de 25 jusqu'à 250 euros.

L'orateur conclut la présentation en signalant que Madame la Ministre de la Justice présentera demain, tel qu'annoncé dans le cadre des discussions relatives à l'interdiction de la mendicité dans certaines zones de la Ville de Luxembourg, un avant-projet de loi¹² à la Commission de la Justice. Celui-ci vise à supprimer la mendicité simple du texte du Code pénal et à introduire un article définissant le phénomène de la mendicité agressive.

En outre, Monsieur le Ministre informe qu'il présentera, le 24 juillet 2024, un autre avant-projet de loi¹³ au Conseil de gouvernement visant à abroger le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et à modifier le décret des 16-24 août 1790

⁹ <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0132/050/264500.pdf>

¹⁰ <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0148/036/296365.pdf>

¹¹ <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0147/075/294752.pdf>

¹² Avant-projet de loi portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale

¹³ Il s'agit du projet de loi n° 8429 qui a été déposé le 29 juillet 2024 à la Chambre des Députés.

sur l'organisation judiciaire. Ces textes anciens ont été les premiers à définir les missions des communes et de leurs organes. Leur contenu sera désormais intégré dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale ») sous une forme modernisée. De même, le projet de loi introduit, au sein d'une série de lois distinctes, et notamment dans la loi communale, des dispositions qui permettent au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevins d'exercer pleinement leurs pouvoirs réglementaires dans les matières réservées à la loi, et ce, afin de se conformer aux articles 37 et 124 de la Constitution. Indiquant que l'élaboration de l'avant-projet de loi s'est faite en étroite collaboration avec le SYVICOL, l'orateur estime que le texte pourra être présenté et discuté lors d'une prochaine réunion de la commission parlementaire en automne 2024.

Échange de vues

- ❖ Revenant sur la réponse de Monsieur le Ministre à la question parlementaire n° 809 précitée, qui a été posée par Mme Taina Bofferding et lui-même, M. Dan Biancalana (LSAP) déplore que le nombre d'injonctions d'éloignement prononcées par la Police, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 22 août 2022, ne soit pas disponible.

Rappelant que le groupe parlementaire LSAP a toujours adopté une position critique à l'égard du *Platzverweis* actuel, bien que ses membres aient voté en faveur du projet de loi n° 7909 à la Chambre des Députés, l'orateur regrette que le Gouvernement actuel entende étendre le champ d'application du *Platzverweis*, sans avoir pu conduire une évaluation du dispositif actuellement en place, à cause de l'absence de chiffres pertinents.

Compte tenu des explications de Monsieur le Ministre, l'orateur constate que les bourgmestres se verront accorder des pouvoirs supplémentaires par le fait qu'ils pourront prononcer à l'avenir une interdiction temporaire de lieu en cas de non-respect de l'éloignement et s'interroge sur l'utilisation des nouveaux pouvoirs par les bourgmestres.

Monsieur le Ministre tient à préciser que le futur projet de loi relatif au *Platzverweis* renforcé prévoit une graduation de mesures, dont l'interdiction temporaire de lieu, qui pourra être prononcée par les bourgmestres, constitue la mesure de dernier recours.

Selon l'orateur, l'absence du chiffre relatif aux injonctions d'éloignement prononcées par la Police est due au fait que la loi précitée du 22 août 2022 prévoit qu'un rapport ne doit être dressé uniquement en cas d'éloignement qui s'est fait par la force. Afin de disposer des chiffres pertinents à l'avenir, le futur projet de loi y relatif prévoira qu'un rapport doit être établi pour tout éloignement.

Outre l'absence de modalités précises dans le texte de loi, l'orateur souligne que les retours d'expérience du SNPGL¹⁴ et de la Direction générale de la Police grand-ducale ont révélé que le texte de la loi précitée du 22 août 2022 engendre des difficultés pratiques dans la mise en œuvre du *Platzverweis* actuellement en vigueur. Pour ces raisons, le Gouvernement a décidé de doter la Police d'une mesure d'ordre avec un champ d'application étendu avec des modalités clairement définies.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) se félicite de l'annonce du dépôt prochain du projet de loi relatif au *Platzverweis* renforcé ainsi que du projet de loi visant à apporter des modifications au Code pénal dans le contexte de la mendicité.

L'orateur se rallie aux propos de Monsieur le Ministre en indiquant que les agents de police affectés aux commissariats se situant sur le territoire de la Ville de Luxembourg lui ont

¹⁴ Syndicat National de la Police Grand-Ducale

également fait part des difficultés dans la mise en œuvre du *Platzverweis* actuel, qui résulteraient des insécurités juridiques dans le texte de la loi précitée du 22 août 2022.

Dans le contexte des discussions au sujet de l'interdiction de la mendicité dans certaines zones de la Ville de Luxembourg, l'orateur souhaite rendre attentif à un nouvel arrêt¹⁵ récent de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui constituerait, à son interprétation, un renversement partiel de la jurisprudence issue de l'arrêt *Lacatus c. Suisse*¹⁶.

- ❖ M. Marc Baum (déi Lénk) demande de plus amples explications sur l'interdiction temporaire de lieu, qui pourra être prononcée par les bourgmestres.

L'interdiction temporaire de lieu portera-t-elle sur l'endroit précis duquel la personne a été éloignée ou sur le territoire entier de la commune concernée ?

Monsieur le Ministre répète que le bourgmestre peut prononcer une interdiction temporaire de lieu lorsqu'il constate, sur base des rapports établis par la Police, qu'une personne a eu un comportement perturbateur à au moins 2 reprises au cours d'une période d'un mois. L'interdiction temporaire de lieu ne peut excéder une durée de 30 jours.

Soulignant que l'application de l'interdiction temporaire de lieu doit répondre au critère de proportionnalité, l'orateur précise que cette mesure permet d'éloigner une personne d'un lieu donné et non du territoire de la commune concernée.

Monsieur le Président clôt la réunion en indiquant que les membres de la commission parlementaire auront l'occasion de poursuivre les discussions relatives au *Platzverweis* renforcé en automne 2024, voire au moment où le texte du futur projet de loi aura été déposé et où les premiers avis auront probablement été reçus à la Chambre des Députés.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

¹⁵ [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-234499%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-234499%22]})

¹⁶ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2214065/15%22\],%22itemid%22:\[%22001-207377%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2214065/15%22],%22itemid%22:[%22001-207377%22]})