

**Projet de loi**

**portant modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant :**

- 1. La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route ;**
- 2. La loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;**
- 3. La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

---

**Avis du Conseil d'État**

(21 janvier 2025)

Par dépêche du 24 mai 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte cordonné des articles de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire que la loi en projet vise à modifier.

Les avis de la Chambre des salariés et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 5 et 13 juillet 2023.

**Considérations générales**

La loi en projet vise la modification des articles 11 et 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Les modifications proposées s'alignent en substance sur les modifications prévues par le projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat<sup>1</sup>. Il s'agit d'introduire la possibilité pour le vendeur de proposer son bien à l'acquisition aux pouvoirs préemptant, et de lutter contre l'abus en matière de droit de préemption par les mécanismes de nullité et d'inopposabilité, doublés d'un mécanisme de fixation judiciaire du prix. Le Conseil d'État renvoie à son avis du même jour concernant le projet de loi en question et notamment à ses considérations générales et oppositions formelles.

---

<sup>1</sup> Projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat (doc. parl. 8216, CE n° 61.468).

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous examen entend remplacer l'article 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup>, définissant les pouvoirs préemptant et l'objectif du droit de préemption, demeure inchangé par rapport à sa teneur actuelle et n'appelle pas d'observation.

À l'alinéa 2, au lieu de viser les « parcelles cadastrales ou parties de parcelles cadastrales, entièrement ou partiellement superposées d'un plan », il y a lieu de viser les « parcelles cadastrales ou parties de parcelles cadastrales figurant sur les zones entièrement ou partiellement superposées » d'un plan. En effet, les parcelles cadastrales ne sont pas superposées en tant que telles, mais figurent sur des zones que les plans directeurs ou d'occupation du sol établissent en tant que zones superposées.

À l'alinéa 3, le Conseil d'État suggère de viser la parcelle cadastrale construite ou non construite par les termes « bien immobilier », plutôt que par le terme « immeuble », et ce par analogie avec les termes du Code civil.

#### *Paragraphe 2*

Par analogie avec le projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat, le paragraphe sous examen offre au vendeur la faculté de proposer, de sa propre initiative, aux pouvoirs préemptant, sa parcelle soumise au droit de préemption.

En ce qui concerne le dernier alinéa et la notion de conditions plus avantageuses, le Conseil d'État renvoie à son avis du même jour en ce qui concerne l'imprécision de cette notion « floue, aux contours vagues et indéfinis puisqu'elle ne se trouve aucunement circonscrite » et s'oppose formellement à la disposition sous revue pour insécurité juridique.

#### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 est rédigé en des termes identiques à l'article 4 du projet de loi précité.

Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au libellé du point 1<sup>o</sup>, identique à l'article 4, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi sur les fondements détaillés dans son avis y relatif.

Pour le surplus, au paragraphe 3, point 3<sup>o</sup>, et de la même manière que pour l'article 4, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi précité, le Conseil d'État demande aux auteurs de viser l'apport d'un immeuble « à une société », et non pas au « au sein d'une société ».

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe sous examen énumère les opérations qui échappent au droit de préemption.

Au point 12°, sont exclues les « ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil ». Le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs entendent ainsi distinguer entre la vente d'un immeuble à construire et la vente d'un terrain à bâtir, alors qu'une telle vente peut éventuellement être assortie d'une obligation de construire par une société déterminée ou alors que les autorisations administratives requises ont déjà pu être obtenues.

Par ailleurs, pourquoi les ventes aux promoteurs publics ne sont-elles pas reprises ici, à l'instar de ce que prévoit le projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat ?

#### *Paragraphe 5*

Sans observation.

#### *Paragraphe 6*

Le Conseil d'État renouvelle, à l'égard du paragraphe sous examen, les mêmes observations et oppositions formelles que celles émises dans son avis précité sur le projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat, notamment au niveau des considérations générales et de l'article 7.

#### *Paragraphe 7*

Le paragraphe sous examen est rédigé en des termes identiques à ceux de l'article 8 du projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat. Le Conseil d'État émet, à l'égard de l'article sous revue, les mêmes observations et oppositions formelles que celles émises dans son avis précité à l'égard de l'article 8 en question.

#### *Paragraphe 8*

Le paragraphe sous examen est rédigé en des termes identiques à ceux de l'article 9 du projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat. Le Conseil d'État émet, à l'égard de l'article sous revue, les mêmes observations et oppositions formelles que celles émises dans son avis précité sur le projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat, notamment au niveau des considérations générales et de l'article 9 en question.

#### *Paragraphes 9 à 12*

Sans observation.

#### Article 2

Sans observation.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « Art. », suivi du numéro d'article et d'un point final. Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ». Partant, il y a lieu d'écrire « Art. 1<sup>er</sup>. » et « Art. 2. ».

Il y a lieu de suivre l'ordre de la numérotation du dispositif qu'il s'agit de modifier, de sorte que l'ordre des articles 1<sup>er</sup> et 2 est à inverser.

### Intitulé

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation, ce qui est le cas en l'espèce.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

En raison de ce qui précède, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ».

### Article 1<sup>er</sup>

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Par conséquent, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire est remplacé par le texte suivant : ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de remplacer les termes « ci-après désignés « les pouvoirs préemptant » » par ceux de « ci-après les « pouvoirs préemptant » ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'alinéa 3, où il convient d'écrire « ci-après l'« immeuble » ».

À l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 25, paragraphes 11, alinéa 1<sup>er</sup>, et 12, dans sa nouvelle teneur proposée.

À l'article 25, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il est proposé de rédiger la première phrase comme suit : « Pour l'État, la proposition est adressée au ministre, pour la commune, elle est adressée au collège des bourgmestre et échevins, et, le cas échéant, pour le syndicat, elle est adressée au bureau. »

À l'article 25, paragraphe 2, alinéa 4, deuxième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire correctement « Si ».

À l'article 25, paragraphe 2, alinéa 4, troisième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de remplacer les termes « du pouvoir préemptant » par ceux de « par le pouvoir préemptant ».

À l'article 25, paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières, voire des alinéas, dans les énumérations.

À l'article 25, paragraphe 3, point 2°, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'écrire correctement « coindivisaires ».

L'article 25, paragraphe 4, dans sa nouvelle teneur proposée, comprend deux points portant le numéro, de sorte qu'il y a lieu de renuméroter le deuxième point 12° en point 13°. Par ailleurs, le paragraphe sous revue est à terminer par un point final.

À l'article 25, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'ajouter le terme « est » avant les termes « prioritaire sur le syndicat de communes ».

À l'article 25, paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « de la présente loi ».

À l'article 25, paragraphe 8, alinéa 3, phrase liminaire, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « veillera » par le terme « veille ».

À l'article 25, paragraphe 9, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « à l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

À l'article 25, paragraphe 9, alinéa 5, dans sa nouvelle teneur proposée, il est relevé que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « alinéa 1<sup>er</sup> ». Cette observation vaut également pour l'article 25, paragraphe 10, alinéa 5, dans sa nouvelle teneur proposée.

À l'article 25, paragraphe 10, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée, le terme « tel » est à accorder au genre féminin. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « au paragraphe 8, alinéa 3, point 6° ».

À l'article 25, paragraphe 12, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'ajouter des guillemets fermants *in fine* après le texte nouveau de l'article 25.

## Article 2

En renvoyant à l'observation relative à l'article 1<sup>er</sup>, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), de la même loi, est modifié comme suit : ».

À l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'ajouter des guillemets ouvrants avant le texte nouveau de la lettre b).

À l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

À la fin de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b), dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de supprimer le point final en trop après les guillemets fermants.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 21 janvier 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes