SYVICOL
Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 8713 modifiant :
1° la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;
2° la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
3° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
4° la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
5° la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de lui avoir soumis pour avis, par courriel du 7 mai 2026, le projet de loi modifiant :

1° la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;

2° la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement ;

3° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;

4° la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;

5° la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le projet de loi poursuit deux objectifs :

1) Le premier s'inscrit dans le cadre de la digitalisation et de la simplification des démarches administratives voulues par le gouvernement et concerne plus particulièrement la dématérialisation des procédures de consultations publiques.
2) Le deuxième a tout simplement trait à la rectification d'une erreur matérielle au niveau des articles de la loi précitée du 17 avril 2018 opérant un renvoi aux lois précitées du 16 août 1967 et du 15 mars 1979.

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises
3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1
E info@syvicol.lu
www.syvicol.lu

Le SYVICOL profite également de l'occasion pour remercier les services du Département de l'aménagement du territoire de l'avoir consulté préalablement au lancement de la procédure législative. Il constate avec satisfaction que le projet de loi a quasiment repris l'intégralité des observations (notamment l'abrogation des dispositions relatives au commissaire du gouvernement, à la faute et la négligence graves[1]), à deux exceptions près.

II. Eléments-clés

- Le SYVICOL attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que l'expression « commune(s) territorialement concernée(s) » a fait l'objet de débats dans la doctrine ; selon les utilisations du sol, prescriptions écrites / graphiques ou projets que les plans à caractère règlementaire sont censés garantir, l'impact peut outrepasser le périmètre du territoire de la commune territorialement concernée (expression souvent entendue comme un territoire communal directement concerné par la partie graphique dudit plan). Le SYVICOL s'engage pour que toute commune puisse, la digitalisation aidant, émettre un avis dans le cadre de la procédure de consultation d'un plan à caractère règlementaire (voire du PDAT en cas de modification), même si elle n'est pas forcément directement concernée.

- Le SYVICOL craint que l'expression « de la façon usuelle » soit trop concise / vague : il attire, dans ce cadre, l'attention des auteurs du projet de loi sur le projet de loi n° 8218 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

- Le SYVICOL s'interroge quant au délai rétroactif d'un an par rapport à la publication des articles 12, paragraphe 2 et 18, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018 censé permettre une estimation des biens à exproprier ainsi que de la coexistence de deux dates de référence en cas d'expropriation envisagée de parcelles sises endéans le périmètre d'un plan d'occupation du sol (POS) précisant et exécutant un plan directeur sectoriel (PDS).

III. Remarques particulières

La première exception susmentionnée concerne les rôles respectifs que doivent endosser les collèges des bourgmestres et échevins (CBE) ainsi que les conseils communaux des communes territorialement concernées. Le SYVICOL avait, dans le cadre de ses observations préliminaires, renvoyé à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, pour préciser qu'il revenait au conseil communal d'établir un avis, et non au CBE. Les auteurs du projet ont opté pour l'expression « commune territorialement concernée ». Le SYVICOL n'a rien à redire à cette façon de procéder : il attire toutefois l'attention des auteurs sur le fait que l'expression « communes territorialement concernées » en question a fait l'objet de discussions au niveau de la doctrine, non sans raison selon l'avis du SYVICOL[2]. Ce dernier s'engage pour le fait que toute commune puisse introduire un avis dans le cadre des procédures de consultation publiques des plans à

[1] Articles 12, paragraphe 8, article 18, paragraphe 8 et article 28, paragraphe 5 de la loi précitée du 17 avril 2018

[2] Cf. « Plans directeurs sectoriels, approche critique d'une planification inédite », de Sébastien Couvreur (éd. Portalis, 2014)

caractère règlementaire, et non pas seulement celles qui sont « territorialement concernées ». Il en va de même des « personnes intéressées » desdites communes.

En effet, qu'est-ce qu'une commune territorialement concernée ? Une commune dont une partie du territoire est incluse dans une des zones superposées d'un plan directeur sectoriel ou située endéans le périmètre d'un plan d'occupation du sol ? Une commune qui peut être impactée par un futur projet que le projet de plan est censé permettre a posteriori ? Sans oublier que certaines prescriptions peuvent concerner l'intégralité des communes[3].

La deuxième exception concerne l'expression « de la façon usuelle » pour ce qui est de certaines publications auxquelles devraient procéder les communes. Le SYVICOL craint que cela ne soit trop vague, voire contrevienne au principe de sécurité juridique, ce d'autant plus que la communication devant être effectuée par la ou les commune(s) territorialement concernée(s) contient des informations qui lui sont spécifiques (organisation de la réunion d'information, notamment). Dans ce cadre, le SYVICOL se demande si une telle façon de procéder ne contrevient pas à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, signée par le Luxembourg et approuvée par la loi du 31 juillet 2005 ?

Dans ce cadre, le SYVICOL voudrait attirer l'attention des auteurs sur le fait que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 fait l'objet de plusieurs projets de loi, dont notamment le projet de loi n° 8218 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'avis du Conseil d'Etat est, concernant la publication de tout un ensemble de documents, à cet égard, particulièrement instructif (non sans oublier toutefois que la loi précitée du 19 juillet 2004 devrait, a priori, être modifiée à l'avenir dans le cadre des 40 mesures qui ont été adoptées par le gouvernement par rapport à la politique du logement). Dans tous les cas, le SYVICOL s'engage pour une harmonisation et une simplification / digitalisation des modalités de publication prévues.

Un dernier point concerne la rectification d'erreur matérielle des articles 13 et 14 du projet de loi, point que le SYVICOL n'a pas abordé dans le cadre des échanges préliminaires au lancement de la procédure législative.

Les documents parlementaires relatifs au projet de loi n°6124[4] abordent la question du flux d'information relatif au contenu des plans à caractère règlementaire avant l'entrée en procédure desdits plans [5]

A ce titre, le SYVICOL se demande si, avec l'implication du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) à un stade plus précoce des procédures d'élaboration des plans directeurs sectoriels (PDS) et des plans d'occupation du sol (POS), il ne convient pas de remonter

---

[3] La question est, selon le SYVICOL, plus épineuse pour les procédures relatives aux plans à caractère règlementaire, que pour les parcs naturels.

[4] Projet de loi qui était censé modifier la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, mais qui l'a en fin de compte abrogée : les articles contenant les mesures anti-spéculation ont ainsi été repris dans la loi, entretemps abrogée, du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire puis, dans une forme légèrement modifiée dans la loi actuellement en vigueur.

[5] Cf. à ce titre document parlementaire n° 6124[10], p. 23

davantage dans le temps pour ce qui concerne la date de référence pour l'estimation des biens à exproprier, en prévoyant un délai plus long que le délai d'une année actuellement prévu – sauf à potentiellement faire perdre une partie de sa pertinence à la disposition en question[6].

Dans le cadre du projet de loi n° 6124 précité, les articles relatifs aux mesures anti-spéculation foncière avaient en effet initialement prévu un délai de trois ans, par référence au Code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique[7]

Si le SYVICOL suppose que des mesures de confidentialité sont imposées aux membres et au secrétaire du CSAT ainsi qu'aux agents des bureaux d'études impliqués dans la rédaction d'une évaluation sommaire / d'un rapport des incidences sur l'environnement sur base de la loi précitée du 22 mai 2008, il est toutefois d'avis que l'estimation est une problématique à part[8] et qu'il ne serait pas en l'occurrence inopportun d'assurer la faisabilité des projets que les PDS et POS sont censés garantir, par une mesure certes d'ores et déjà existante, mais qui pourrait être plus restrictive.

Un deuxième point concerne la potentialité d'une coexistence de deux dates de référence, lorsqu'un POS vient préciser et exécuter un PDS.

Admettons par exemple qu'une parcelle soit incluse dans une zone superposée d'un PDS, qui par après, est précisée et exécutée par un POS. A supposer que la décision d'exproprier ladite parcelle est prise après l'entrée en vigueur du POS, à quelle date de référence l'expropriant doit-il se référer ? Celle relative à la publication de la décision du Gouvernement en conseil de l'article 12, paragraphe 2 ou 18, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 avril 2018 ?

Le principe d'une juste indemnisation, prévu à l'article 36 de la Constitution, commanderait que ce soit la seconde date de référence qui soit retenue. Le SYVICOL regrette toutefois que cette précision ne figure toutefois pas dans le texte, ce d'autant plus que l'expropriation peut, selon l'article 24 de la loi précitée du 17 avril 2018, être poursuivie à la demande des communes.

Pour information, lesdites modifications ne figurent pas dans la version consolidée du dossier parvenu au SYVICOL.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 15 juin 2026

---

[6] Cf à ce titre, le rapport dudit projet de loi (pp. 5 et 34 à 35) : document parlementaire n°6124[18].
A noter que le SYVICOL se base, pour faire la présente observation, sur le fait que le commentaire des articles mentionne les "critères de recherche et d'analyse des sites" - dans le deuxième cas de figure, un risque de flux d'informations peut éventuellement se présenter. Mais encore : l'élaboration d'une SUP se fait plus d'un an avant le début de l'enquête publique.

[7] Il est encore et toujours fait mention de trois années dans le code en question (en partant du début de l'enquête publique).

[8] Même la fuite d'informations et l'estimation des parcelles sont deux thématiques qui peuvent être liées.