SYVICOL
Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Amendements gouvernementaux au projet de loi n°8589 portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant
a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;
c) la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi n°8589 portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant

a) la loi modifiée du 19 juillet 20024 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;
c) la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
d) la loi du 25 mars 2020 portant création d'un Fonds spécial de soutien au développement,

par le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire par courrier du 20 août 2026.

Les amendements gouvernementaux tiennent compte d'observations recueillies lors d'échanges avec les acteurs du terrain depuis le dépôt, en juillet 2025, du projet de loi sous rubrique. Les amendements poursuivent essentiellement trois objectifs :

1) l'indexation du plafond prévu pour les honoraires des conseillers logement ;
2) l'introduction, au niveau légal, d'un nouveau système d'information géographique, dénommé « Baupotenzial», lequel est opérationnel depuis 2022 sur le terrain ;
3) l'introduction d'une nouvelle définition de la « dent creuse ».

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

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL recommande, pour diverses raisons, de ne pas se baser sur le système d'information géographique et les terrains y désignés comme « dents creuses », pour qu'ils soient réellement considérés comme tels dans le cadre de l'octroi de la dotation (amendement 2).
- Il se demande s'il ne convient pas de prévoir l'éventualité de servitudes conventionnelles, qui n'ont pas fait l'objet d'une publicité foncière ainsi que de prévoir la désignation d'un responsable de traitement (amendement 3 – art. 26*bis* projeté).
- Le SYVICOL soulève plusieurs questions quant aux termes employés dans le cadre des différentes définitions (amendement 3 – art. 26*ter* projeté).
- Il estime que les agents communaux sont au cœur du dispositif du registre national des réserves foncières, position qui est confirmée par Baupotenzial.lu : il demande par conséquent que l'article relatif à l'accès au registre soit restructuré de sorte à refléter cette réalité (amendement 3 – art. 26*quater* projeté).
- Le SYVICOL recommande de limiter la faculté de procéder à la suppression de dents creuses aux utilisateurs qu'il énumère (amendement 3 – art. 26*quinquies* projeté).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1er

Le premier amendement vise à remplacer l'article 4 du projet de loi par un nouvel article 4 ayant trait à l'article 6 de la loi précitée du 30 juillet 2021 par rapport aux participations financières accordées aux communes pour les prestations du Conseiller logement.

Le taux pour les prestations en question est fixé au taux f3 des taux horaires d'orientation pour des travaux d'architecture en ingénierie en régie pour le secteur public. Le taux en question augmentant régulièrement avec chaque augmentation de l'indice pondéré du coût de la vie, le présent amendement vise à lier le plafond légal prévu par le texte à l'indice pondéré du coût de la vie.

Sans commentaire.

Amendement 2

Le deuxième amendement vise à remplacer le paragraphe 8 de l'article 6 du projet de loi sous rubrique ayant trait au remplacement de l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021 par un nouvel article 7 – Détermination des dotations financières.

Le projet de loi n°8589 prévoit en effet l'introduction d'une nouvelle dotation financière de deux mille cinq cents euros, attribuée à la commune pour tout logement développé au niveau d'une dent creuse située sur son territoire. Le présent amendement propose une définition légale de la dent creuse, afin de parer toute insécurité juridique.

Le nouveau paragraphe 8, qui est resté inchangé quant aux deux premiers alinéas (montant de la dotation de deux mille cinq cents euros octroyés à la commune pour tout logement développé

au niveau d'une dent creuse située sur son territoire, l'élément déclencheur de la dotation étant l'émission d'une autorisation de construire).

Le SYVICOL constate ensuite que, par rapport à la version initiale du paragraphe 8 telle que prévue par le projet de loi n°8589, les auteurs ont introduit un nouvel alinéa 3, selon lequel « *Est considérée comme « dent creuse » tout terrain désigné comme tel par le système d'information géographique défini à l'article 26bis de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire* ».

Parallèlement, une définition légèrement modifiée de la « dent creuse » par rapport à celle prévue initialement dans le projet de loi, sera introduite dans le cadre de la loi précitée du 17 avril 2018.

Le SYVICOL recommande de ne pas se baser sur le système d'information géographique, mais de se limiter à la définition légale de la « dent creuse » (et bien sûr, à l'octroi de l'autorisation de construire), pour octroyer la dotation en question. En effet, il estime que plusieurs problèmes se posent, du point de vue cohérence du texte :

1) Les chances sont grandes que les communes soient les premières à savoir, dans le cas d'une dent creuse, lorsque le propriétaire de la parcelle a l'intention de demander une autorisation de construire, ce qui suppose que les administrations en question doivent potentiellement procéder à une mise à jour du registre national des réserves foncières, avant qu'elles ne procèdent à l'octroi de l'autorisation de construire (hormis l'hypothèse où elles auraient déjà communiqué les informations relatives à la volonté de développer et l'horizon temporel pour ce faire, lors des entretiens annuels avec l'administration).

2) De plus, même si les « administrations communales », en tant qu'utilisatrices du registre national des réserves foncières, doivent, lors de la mise à jour du registre, veiller à l'actualité des données inscrites, le texte prévoit, au niveau du troisième amendement, que les agents et élus communaux peuvent seulement se voir octroyer l'accès (et non, ont un accès d'office) au registre sur demande dûment motivée (il n'est en outre pas exclu que cet accès soit suspendu ou retiré).

3) Une dernière raison, et non pas des moindres, est que selon les observations préliminaires, la quasi-totalité des administrations communales du pays utilisent le système d'information géographique « Baupotenzial.lu » : or, qui dit quasi-totalité, ne dit pas totalité des administrations communales.

Faire dépendre l'octroi de la dotation d'une désignation dans le cadre d'un SIG, contreviendrait de plus potentiellement aux objectifs de la loi précitée du 30 juillet 2021 (mobilisation des terrains et amélioration de la qualité résidentielle, notamment) : l'effectivité de la loi, en ce qui concerne les « dents creuses » dépendrait de la désignation (et le maintien de la désignation) de ces dernières dans le cadre du système d'information géographique.

Au demeurant, et si jamais les auteurs devaient ne pas suivre la recommandation du SYVICOL, celui-se demande s'il ne convient pas davantage de mentionner le registre au lieu du système d'information géographique (SIG), dans le cadre de l'alinéa 3. En effet, à la lecture de l'article 26*bis*, paragraphe 1er projeté, le SIG est la forme qu'adopte le registre.

En tout état de cause, le SYVICOL plaide pour une communication de la part du Département de l'aménagement du territoire une fois la présente loi entrée en vigueur, voire de contacter et d'organiser une réunion d'information pour les communes qui n'ont pas encore utilisé l'outil en question.

Le SYVICOL constate, enfin, que les auteurs ont fait abstraction de l'alinéa 4, selon lequel les « dents creuses », dont il devait être tenu compte pour la dotation financière, étaient celles qui étaient viabilisées au 1er janvier 2022. Il ne peut que s'en réjouir, alors qu'il ne pouvait comprendre la justification de la disposition en question.

Amendement 3

Le troisième amendement insère un nouvel article 8*bis,* qui vise à introduire un nouveau chapitre 4*bis* dans la loi précitée du 17 avril 2018. Ce chapitre, intitulé « Registre national des réserves foncières », contient quatre articles (article 26*bis* à 26*quinquies*), que le SYVICOL va commenter à tour de rôle.

Art. 26*bis*. Le registre national des réserves foncières

L'article 26*bis* projeté a trait au registre national des réserves foncières, qui est placé sous l'autorité du ministre ayant la Politique générale de l'aménagement du territoire dans ses attributions. L'article décrit le registre, sa forme, ses objectifs et procède à l'énumération des catégories de réserves foncières ainsi que des attributs de ces dernières (données ouvertes et informations).

Le SYVICOL n'a que deux observations par rapport à l'article projeté.

1) Pour ce qui concerne le point 7° du paragraphe 3 (observation qui devrait également impacter le point 4 b. de l'article 26*ter* projeté) : il y est fait mention des contraintes et servitudes : le SYVICOL suppose qu'il s'agit des servitudes d'utilité publique, voire légales (qui sont des données ouvertes), mais quid des servitudes conventionnelles (par ex. des servitudes de passage, de vue) qui peuvent également impacter la constructibilité d'une parcelle ? Si elles peuvent faire l'objet d'une transcription auprès des différents bureaux des hypothèques du pays et ainsi faire l'objet d'une publicité foncière auprès de l'Administration du Cadastre et de la Topographie, il ne s'agit nullement d'une obligation.

Il n'est pas exclu que des propriétaires fassent part d'une telle information à l'administration communale (ces dernières étant souvent les seules à être en contact direct avec les propriétaires).

2) Le SYVICOL laisse à la CNPD le soin de déterminer si les informations relatives à la volonté des propriétaires de développer leur parcelle (ainsi que l'horizon temporel pour ce faire) relève du RGPD ou non. Si tel devait être le cas, se poserait inévitablement la question du responsable de traitement, voire la question de l'existence de responsables conjoints de traitement.

Art. 26*ter*. Définitions

Point 3° : Le SYVICOL se demande si le terme « construction » obéit, tout comme celui de « dépendance », à la définition que lui donne l'annexe II du règlement grand-ducal du

8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Le SYVICOL attire l'attention des auteurs sur le fait que le projet de loi n°8792 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, prévoit de modifier l'article 23, en visant tout aussi bien les équipements publics, que privés.

Le terme de « mise en valeur », même s'il est compréhensible dans le cadre du point 3°, est, selon le SYVICOL, à omettre : la mise en valeur d'une parcelle / d'un terrain, peut en effet recouvrir une panoplie de possibilités (allant de la viabilisation, l'instauration d'une emphytéose /d'un droit de superficie, l'érection d'une construction, à l'augmentation du potentiel constructible).

Point 4° b. : Au vu de sa remarque dans le cadre de l'article 26*bis* projeté, le SYVICOL recommande de rajouter les contraintes juridiques.

Point 5° : Selon le SYVICOL, le terme « valorisée » n'est, toute comme celui de « mise en valeur », pas forcément heureux.

Les deux termes revenant à plusieurs reprises dans le texte, le SYVICOL ne reviendra pas sur cette observation à chaque occurrence.

Point 9° : Le SYVICOL n'est pas sûr de bien comprendre la disposition. Selon ces derniers, la « zone d'urbanisation future » désigne une unité foncière, qui n'a pas encore été classée en tant que zone urbanisée ou destinée à être urbanisée dans le plan d'aménagement général (PAG), et qui est, de plus, grevée d'une zone superposée désignée par un plan directeur sectoriel (PDS) ou d'un plan d'occupation du sol (POS) et constituant, dans le cas de sa mise en œuvre au niveau du PAG, une extension du tissu urbain existant.

Les PDS, qui peuvent comprendre une partie graphique avec des zones superposées, sont soit mis en œuvre par un POS, soit par le PAG : ceci ressort de l'article 16(2) de la loi précitée du 17 avril 2018. Ainsi, le fait de mentionner l'extension du tissu urbain existant en relation avec la mise en œuvre par le seul PAG, semble incongru. Un POS, qui peut ne pas exécuter ou préciser un PDS, est de plus un instrument qui doit au minimum définir le mode d'utilisation du sol (cf. à cet égard, l'article 15(2) de la loi précitée du 17 avril 2018). Il peut tout aussi bien constituer une extension du tissu urbain.

Un deuxième point concerne les termes « constituant (…) une extension du tissu urbain existant » : le PAG[1] ne valant pas viabilisation ou autorisation de construire, comment la mise en œuvre d'une zone superposée issue de la règlementation applicable en matière d'aménagement du territoire (dans le cadre d'une unité foncière n'ayant pas encore été classée comme « zone urbanisée ou destinée à être urbanisée », qui plus est), peut-elle constituer une « extension du tissu urbain » ? Ne convient-il pas davantage de parler de mise en œuvre par le PAG de nature à contribuer à une extension du tissu urbain existant ?

[1] Contrairement au POS d'ailleurs.

Art. 26*quater*

L'article 26quater projeté a trait à l'accès au registre.

Le SYVICOL s'étonne du fait que les communes (ou plutôt les agents communaux) peuvent seulement se voir octroyer un accès, bien que leur rôle, comme décrit dans le cadre des observations préliminaires, soit soi-disant un « rôle central »[2]. Qui plus est, un accès qui peut être suspendu ou retiré.

Il comprend que l'accès puisse être limité point de vue temps pour les élus (mandat politique) ou les opérateurs économiques mandatés, sur proposition du bourgmestre, par une administration communale (bureau d'études, le temps d'élaborer les documents techniques pour lesquels il a été mandaté par la commune, par exemple)[3].

Les agents communaux (du service technique[4]) devraient toutefois et en tout état de cause disposer des droits de consultation, de modification et d'extraction de données, et ne pas avoir à craindre une suspension ou un retrait.

Le SYVICOL se demande donc s'il ne convient pas de restructurer l'article en question de sorte à refléter cet état de fait, et notamment de faire abstraction de la notion de demande dûment motivée pour les agents communaux travaillant au sein des services techniques des communes (l'IAM de ces derniers devant en principe suffire).

Art. 26*quinquies*

L'article 26*quinquies* concerne les mises à jour du registre.

Le SYVICOL s'étonne quelque peu de la large ouverture prévue en matière de mise à jour : elles peuvent être effectuées en continu par un ensemble d'utilisateurs. Cela s'explique toutefois par l'évolution perpétuelle de la réalité du terrain et a le mérite de ne pas imposer une charge administrative excessive à l'administration placée sous l'autorité de ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou à un autre utilisateur.

Le SYVICOL se félicite du reste du fait que le présent registre soit un outil plus flexible et plus facile d'accès que le registre des fonds constructibles prévu dans le cadre du projet de loi n°8082A sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation des terrains (tel qu'amendé), garantissant un flux d'information précieux dans le travail des agents des services techniques au quotidien.

Au vu de son observation formulée à l'égard du deuxième amendement, le SYVICOL ne peut toutefois pas accepter l'alinéa 2 du premier paragraphe. Si les auteurs devaient maintenir la formulation actuelle du deuxième amendement, le SYVICOL recommande de prévoir que seule l'administration (placée sous l'autorité du ministre et en raison de la faculté prévue au paragraphe 5 de pouvoir mettre à jour les données inexactes, obsolètes ou incomplètes), les administrations communales, et le cas échéant, les opérateurs économiques mandatés par ces dernières (et

---

[2] « *En date d'aujourd'hui, la quasi-totalité des administrations communales du Grand-Duché de Luxembourg l'utilisent et constituent les premiers acteurs (ou jouent un rôle central) dans la mise à jour continue des données, le tout sous l'égide du Département de l'aménagement du territoire* ».

[3] Un accès limité au seul territoire de la commune est, quant à lui, compréhensible.

[4] En consultant le site baupotenzial.lu, on peut lire ceci : « *Grundsätzlich haben die Mitarbeiter*innen der technischen Dienste der Gemeinden bereits Zugriff auf die Plattform.* »

dont la demande d'accès a été validée par l'administration) puissent procéder à la suppression de la dent creuse au sens de l'article 7, paragraphe 8 projeté.

Le paragraphe 2 précise quant à lui que toute modification des données fait l'objet d'une traçabilité permettant d'identifier la date de la mise à jour ainsi que l'autorité ou l'entité à l'origine de celle-ci. Le SYVICOL se demande si tous les utilisateurs peuvent voir la traçabilité en question, point qui lui semble important :

1) alors que ces données vont vraisemblablement servir de base pour les rapports de l'Observatoire du développement territorial (voire l'Observatoire de l'habitat), ainsi que pour des entités à visée scientifique (une extraction des données à une date précise permettant de retracer un état des lieux à ce moment est dès lors important) ;

2) alors que ceci permettrait à tout utilisateur intéressé de contacter l'utilisateur qui a procédé à la mise à jour, pour connaître le fondement de cette dernière.

En ce qui concerne le paragraphe 5 justement, le SYVICOL se demande si le droit de l'administration de mettre à jour les données fait l'objet d'une traçabilité, telle que prévue au paragraphe 2 du même article, qui peut être vue de tous les autres utilisateurs ? Ceci pour des raisons évidentes de transparence et de pragmatisme[5].

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 16 novembre 2026

[5] Ou est-il par exemple possible de prévoir un système de notification, dès qu'une modification a été entreprise ?