

A-2955/17-63



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de loi portant modification de la loi
modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aména-
gement communal et le développement urbain**

Par dépêche du 26 avril 2017, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise "*essentiellement à améliorer l'efficacité des mesures d'exécution d'un plan d'aménagement approuvé en vue d'accélérer sa concrétisation: à savoir la viabilisation de terrains constructibles*", le but étant de promouvoir la création de logements.

Afin d'atteindre cet objectif, ledit texte propose d'apporter plusieurs modifications à la législation en vigueur en matière d'aménagement communal et de développement urbain:

- la suppression des dispositions qui, depuis leur introduction, n'ont jamais été appliquées par les communes, notamment parce que la procédure de mise en œuvre des mesures y consacrées est trop compliquée: il s'agit des dispositions prévoyant la création de zones de développement et de zones à restructurer et de celles prévoyant la rectification de limites de fonds (pour le cas où une parcelle ne pourrait recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement);
- l'amélioration des procédures relatives au remembrement urbain (mesure d'exécution d'un plan d'aménagement ou d'un lotissement de terrains consistant à remodeler une parcelle de façon à la faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains), procédures qui sont, aux termes de l'exposé des motifs, indispensables pour l'exécution de certains plans d'aménagement particulier, mais auxquelles il n'a jamais été recouru jusqu'à ce jour;

- l'introduction dans la législation luxembourgeoise de l'instrument du contrat d'aménagement dit "*Baulandvertrag*", mesure innovante destinée à viabiliser rapidement des parcelles nouvellement définies comme terrains à bâtir. Un tel contrat devra obligatoirement (sauf exception prévue par la loi) être conclu entre la commune et le propriétaire disposant de "*fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation*" et il déterminera "*le délai pour réaliser les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des fonds concernés*". En cas de non-respect du délai prévu par le contrat, le propriétaire encourt une sanction (caducité du plan d'aménagement général concernant les fonds en question).

Étant donné que, selon l'exposé des motifs joint au projet, toutes les mesures précitées ont pour objectif de lutter contre la pénurie de logements en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles sur le marché immobilier national, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord quant au fond.

Elle tient néanmoins à présenter deux observations relatives aux dispositions projetées.

La première a rapport au nouvel article 64 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (article qui reprend le libellé actuel de l'article 102 de ladite loi, celui-ci devant être abrogé).

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté, la Chambre estime qu'il serait utile de préciser audit article 64 que les actes administratifs et notariés y visés (portant sur l'acquisition par une commune ou le Fonds du logement de terrains faisant partie d'une zone de réserves foncières) bénéficient, d'une part, de l'exemption de l'impôt sur le revenu des plus-values et bénéfices de cession réalisés dans le cadre de l'aliénation d'un bien immobilier à l'État ou à une commune, exemption prévue à l'article 29 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, et, d'autre part, de l'exemption du droit

d'enregistrement pour l'acquisition par les communes d'immeubles affectés à une destination d'utilité publique, exemption prévue à l'article 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

En effet, il revient à la Chambre que certaines communes – entendant agir, dans le contexte de projets d'urbanisation communaux, comme promoteur public en procédant à l'acquisition et à l'aménagement de terrains dans le cadre des lois précitées du 19 juillet 2004 et du 22 octobre 2008 pour ainsi contrecarrer la surenchère en matière de prix de vente de l'immobilier au Luxembourg – ont rencontré des difficultés au sujet des exemptions susvisées.

Il semble que l'Administration de l'enregistrement et des domaines se soit notamment montrée réticente à enregistrer gratuitement des actes notariés tombant sous le champ d'application de l'article 102 prémentionné (devenant le futur article 64), en arguant que la condition relative à l'utilité publique ne serait pas remplie par le seul fait pour une commune de lancer une procédure de lotissement dans le but de créer des terrains constructibles à un prix abordable.

Afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande donc de compléter le futur article 64 dans le sens proposé ci-avant.

La deuxième observation vise les nouveaux articles 65 et 66 de la loi précitée du 19 juillet 2004 (actuels articles 103 et 104).

Aux termes de l'article 65 projeté (reprenant presque mot pour mot le libellé de l'actuel article 103), "*le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune*".

L'article 104, tel qu'il est en vigueur, prévoit que "*si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame (à l'encontre du propriétaire défaillant) la procédure d'expropriation (pour cause d'utilité publique)*". Le texte poursuit en disposant que, "*au lieu*

d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction". En application de ces dispositions, un propriétaire réticent, ne respectant pas la décision communale, est donc sanctionné dans tous les cas, la commune ayant le choix entre deux voies de sanction (qui sont par ailleurs cumulables).

Le nouvel article 66 que le projet de loi sous avis se propose d'introduire se limite pourtant à prévoir que *"si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale"*.

D'une part, la sanction de l'expropriation n'est donc plus prévue pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet, et, d'autre part, la décision de prononcer la sanction consistant dans la perception d'une taxe communale est laissée au libre choix de la commune, ce qui fait qu'un propriétaire réticent peut donc ne pas du tout être sanctionné le cas échéant.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec la suppression de la sanction de l'expropriation pour les cas visés par la disposition en question – alors que, selon le commentaire de celle-ci, une telle expropriation risque de porter sur des *"fonds dont l'affectation finale ne peut être qualifiée d'utilité publique"*, ce qui, d'un point de vue juridique, rend incertaine toute expropriation desdits fonds" – elle ne saurait toutefois accepter que la sanction d'un propriétaire qui ne respecte pas une décision communale puisse être prononcée sur une base volontaire par la commune. Elle est d'avis que la sanction de la taxe communale devrait avoir un caractère obligatoire et elle demande donc d'adapter le futur article 66 dans ce sens.

Finalement, quant à la forme, la Chambre fait encore remarquer qu'il y a lieu d'adapter comme suit la phrase introductive de l'article 1^{er} du texte sous avis:

*"L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 35 de la loi ~~précitée~~
modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement com-
munal et le développement urbain est remplacé par le texte
suivant".*

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF