



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2010

ORDRE DU JOUR :

- 6023 Projet de loi portant modification:
1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales
 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- Rapporteur : Monsieur Ali Kaes
- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Claudia Dall'Agnol (en rempl. de M. Fernand Diederich), M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank (en rempl. de M. Jean-Paul Schaaf), M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Mill Majerus (en rempl. de M. Raymond Weydert), M. Gilles Roth

M. Arno Van Rijswijck, M. Cyrille Goedert, M. Frank Goeders, Direction de l'Aménagement communal et du développement urbain, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Excusé : M. Paul Helming

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

La Commission poursuit ses travaux avec l'analyse d'un autre exemple pratique concernant la problématique des indemnités compensatoires prévues en cas de cession inférieure au quart de la surface totale du PAP NQ (plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »). S'agissant d'investissements publics étatiques, tel un lycée, une cession de terrain n'est en principe pas opérée. L'Etat devrait donc payer à la commune concernée une indemnité compensatoire, selon le Conseil d'Etat. En effet, celui-ci exige que l'obligation de payer une compensation pécuniaire à la commune chaque fois que la surface à céder est inférieure à 25% de la surface brute du PAP NQ s'applique indistinctement à tous les PAP NQ, au lieu de se limiter aux PAP NQ portant sur une zone d'habitation ou une zone mixte.

Un député fait remarquer qu'en pratique un lycée, domaine public de l'Etat en vertu d'une loi et en tant que tel inaliénable, est reclassé en domaine privé de l'Etat, afin de pouvoir céder une partie du terrain à la commune, à savoir le parking et les voies d'accès.

Monsieur le Ministre réitère son souhait d'avoir un texte cohérent dans un souci d'équité. L'équité doit être garantie par l'Etat et les communes concernées. Il convient de changer l'obligation de paiement d'une indemnité compensatoire (en cas de cession inférieure à 25%) en faculté pour la commune de demander ce paiement. Les communes bénéficieront ainsi d'une certaine marge de manœuvre, mais dans le sens de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Ainsi, si les communes demandent l'indemnité compensatoire, elles devront utiliser cet argent à des fins en relation avec le motif du paiement, plus précisément dans le but de réaliser un urbanisme qualitatif. L'argent servira donc à l'achat de terrains ou au financement d'autres mesures d'urbanisme. La commune précisera dans la délibération du conseil communal relative à l'indemnité compensatoire l'affectation des sommes perçues. Comme corollaire, la taxe d'équipements et d'infrastructures sera plafonnée, ceci à un niveau élevé pour laisser aux communes une flexibilité suffisante.

Des critiques sont formulées par quelques membres de la Commission contre le plafonnement de cette taxe. Pour l'un, il s'agirait d'un empiètement sur l'autonomie communale ; un autre donne à considérer que les communes auraient sans doute tendance à appliquer systématiquement le plafond.

Un député rappelle les travaux parlementaires relatifs à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. Ce texte prévoyait initialement la cession d'un tiers « de la surface totale de la masse », qui a cependant été réduit à un quart conformément à l'avis du Conseil d'Etat. Cette cession, conséquence d'un fait du Prince, se justifie par la plus-value et les autres avantages résultant du lotissement. L'orateur est d'avis que cette justification vaut également aujourd'hui. Plus précisément, en cas de cession inférieure au quart, il faut que la commune demande toujours le paiement d'une indemnité compensatoire. En effet, dans le but de faire une loi équitable, cette obligation s'impose d'autant plus que la question de la cession ne se pose pas pour les PAP QE (plan d'aménagement particulier « quartier existant »), qui ne sont plus soumis qu'à la taxe d'équipements et d'infrastructures.

Monsieur le Ministre explique que les autorités communales sont responsabilisées par le fait qu'elles décident du paiement de l'indemnité compensatoire. Il est tout aussi bien concevable d'instaurer le principe du paiement et de prévoir que les autorités communales justifient chaque cas où elles ne demandent pas d'indemnité.

Cette proposition trouve l'approbation d'un autre député, puisque l'obligation de payer une indemnité compensatoire est déjà inscrite dans la loi modifiée du 19 juillet 2004. Des exceptions pourront être admises par les autorités communales ; ces circonstances exceptionnelles devront être « dûment motivées par des considérations d'ordre public ».

Monsieur le Ministre peut se déclarer également d'accord pour ne retenir que l'obligation, sans inscrire dans la loi la possibilité de déroger au principe. Dans ce cas, il demande toutefois que soit précisé que les revenus provenant du paiement de l'indemnité compensatoire soient utilisés, soit pour l'acquisition de terrains à proximité du PAP NQ concerné ou pour réaliser des travaux prévus au paragraphe 1^{er} (de l'article 34), soit pour le financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du PAP concerné.

Un membre de la Commission s'inquiète au sujet du terrain cédé qui intègre ainsi le domaine public. Il convient d'assurer que ce terrain ne peut être reclassé ultérieurement par une modification du PAP et recédé à titre onéreux au lotisseur.

Un député exprime ses doutes quant à la politique financière en ce que l'indemnité compensatoire serait supprimée, mais par le pacte logement (loi du 22 octobre 2008) une nouvelle taxe communale serait introduite, à savoir une taxe spéciale de non-affectation à la construction de terrains déterminés. L'orateur estime équitable qu'une indemnité compensatoire soit payée par ceux qui tirent bénéfice du fait du Prince. Par ailleurs, l'exigence d'affecter les revenus ainsi perçus est contraire à l'unicité du budget.

Monsieur le Ministre souligne que, tout comme la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, le projet de loi sous examen se fonde sur une approche intégrative. Il s'ensuit que tous les revenus perçus sur base de ce texte devront être affectés dans l'esprit de la future loi. Il s'avère d'ailleurs qu'en pratique les cessions inférieures au quart constituent l'exception.

Comme le fait remarquer dans ce contexte un membre de la Commission, il convient de distinguer entre trois catégories de revenus communaux : l'indemnité compensatoire constitue en fait la contrepartie du fait du Prince impliquant la cession de terrain égale à 25% ; la taxe d'équipements et d'infrastructures est une imposition communale ayant pour objet les équipements collectifs, tels que crèches et établissements scolaires ; les taxes de raccordement (raccordements aux réseaux d'eau, à la canalisation, etc.) sont des redevances fixées en fonction des investissements respectivement des amortissements, frais généraux et spécifiques y relatifs.

Le texte proposé pour l'article 34, paragraphe (2), pourrait être libellé comme suit :

« Au cas où le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit une cession inférieure au quart de la surface totale, la commune exige du propriétaire une indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart, sauf avis motivé du conseil communal.

L'indemnité compensatoire servira soit à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » en vue d'y réaliser les travaux prévus au paragraphe 1^{er}, soit au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné. Ces mesures doivent être définies dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30, alinéa 10. ».

Il convient de préciser dans le **rapport** que l'indemnité compensatoire s'oriente sur le prix du terrain brut. La valeur des surfaces cédées ou l'indemnité compensatoire sont fixées d'après le prix du jour où le PAP est viabilisé. Il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée de l'aménagement.

Un député est d'avis que le prix doit être déterminé sur base d'une expertise.

Un second alinéa nouveau concernant la cession dépassant le quart est ajouté au premier paragraphe de l'article 34 : « Les parties peuvent convenir d'un commun accord que la cession dépasse le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans la convention relative au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », prévue à l'article 36. ».

Il sera précisé au **rapport** que les modalités de la cession seront également déterminées d'un commun accord par les parties.

*

Une nouvelle proposition de texte pour l'article 30 à modifier est soumise à la Commission, conformément aux observations formulées par celle-ci au cours des réunions précédentes.

Les auteurs reviennent également à la question du géomètre restée en suspens. Il faut être conscient qu'en excluant une profession de la liste des personnes qualifiées pour élaborer un PAG (plan d'aménagement général), il sera inéluctable de définir clairement la profession répondant à la qualification requise. Une définition trop stricte risque d'aboutir à un blocage, faute d'un nombre suffisant de personnes correspondant à la définition. En outre, en excluant les géomètres de l'élaboration de PAP, mais en admettant toutes les personnes inscrites auprès de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils (OAI), il faut se rendre à l'évidence que beaucoup de membres de l'OAI ne sont pas compétents, de par leur formation, pour élaborer des PAP. Il serait par conséquent préférable de maintenir le texte de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

*

Concernant l'article 31 du projet de loi modifiant l'article 35 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat appuie la nouvelle approche qui « contribue à simplifier la procédure ». En effet, l'élaboration d'un projet d'exécution ne sera plus nécessaire que dans l'hypothèse d'un PAP NQ et « son objet se limitera aux aspects touchant à la voirie et aux équipements publics ». L'élaboration appartiendra à l'initiateur du PAP NQ et non plus au collègue échevinal. En outre, le projet d'exécution « fera partie du dossier relatif à la convention entre la commune » et l'initiateur du PAP NQ et « n'aura plus besoin d'être approuvé séparément ».

Le Conseil d'Etat rend toutefois attentif au fait que « l'exigence que le projet d'exécution doive, selon le cas, être l'œuvre de la commune ou du promoteur privé, ne concorde pas avec les errements retenus au nouvel article 28 de la loi de 2004 » qui retient que l'initiative d'un PAP NQ peut également émaner d'un syndicat de communes, de l'Etat ou d'une autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Par conséquent, la Commission remplace au paragraphe 1^{er} les termes « la commune, le propriétaire ou son mandataire », de même qu'à l'article 32 du projet de loi modifiant l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, les termes « le propriétaire ou son mandataire » par les termes « l'initiateur du projet ».

En ce qui concerne la rédaction du paragraphe (2), la Commission suit le Conseil d'Etat pour renvoyer à l'article 23 « plutôt que de répéter avec un libellé légèrement différent l'énumération des éléments y visés ».

Selon le commentaire des articles par les auteurs, l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, modifié par l'article 32 du projet de loi, « est modifié en vue de spécifier que la convention est soumise, ensemble avec le projet d'exécution, à l'approbation du conseil communal, tout en précisant que la convention règle en principe la viabilisation des plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », ainsi que la fixation d'une éventuelle indemnité compensatoire en application de l'article 34 ».

La Commission reprend majoritairement les propositions textuelles du Conseil d'Etat.

Une proposition de texte relative aux articles 34 à 36 à modifier de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sera soumise au cours d'une prochaine réunion à la Commission, en tenant compte des observations faites.

Luxembourg, le 29 octobre 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes