



Circulaire n° 3779 – Version coordonnée et corrigée

# Circulaire

aux administrations communales

**Objet :** Taxes communales

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

La loi élargée du 19 juillet 2004 prévoit la possibilité pour les communes de financer leurs infrastructures publiques lors de la création de terrains à bâtir.

Le 20 novembre 2006, la circulaire N°2603 était déjà venue expliquer l'application des différentes possibilités de financement ainsi offertes aux communes. Cette nouvelle circulaire se veut ainsi à la fois être un rappel des dispositions de la circulaire N°2603 tout en apportant des nouvelles précisions utiles à une correcte application des dispositions législatives.

En effet, les juridictions administratives ont depuis eu l'occasion d'apporter des précisions utiles quant à l'application des dispositions pertinentes de la loi précitée du 19 juillet 2004 en la matière.

Actuellement les communes semblent éprouver certaines difficultés lors de l'élaboration de leurs règlements-taxe. En vue d'en accélérer la procédure d'adoption et d'approbation, il me paraît opportun de préciser l'application concrète de ces textes en formulant une série de recommandations par le biais de la présente circulaire.

D'emblée, il y a lieu de préciser que la loi précitée opère une nette distinction entre le financement des travaux de viabilisation de terrains (Art. 24(1)) et le financement des équipements collectifs (Art. 24 (2)).

## **A. Travaux de viabilisation de terrains (Art.24 (1))**

Les travaux de viabilisation de terrains comprennent les travaux de voirie et d'équipements publics, limitativement énumérés par la loi (art.23, al.3), à savoir :

- l'aménagement des réseaux de circulation,
- des conduites d'approvisionnement,
- des réseaux d'évacuation,
- des réseaux de télécommunication,
- des installations d'éclairage,
- des espaces collectifs,
- des aires de jeux et de verdure, ainsi que
- des plantations.

Les frais résultant de ces travaux concernent par définition toujours la viabilisation d'un terrain respectivement d'un ensemble de terrains bien précis et sont à charge des propriétaires concernés.

La loi distingue deux situations en ce qui concerne l'exécution et le financement des travaux de voirie et d'équipements publics :

### **1.) Le cas où ces travaux sont exécutés dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP « NQ »)**

Dans ce cas, qui constitue la règle générale, la détermination des terrains qui accueillent des travaux de voirie et d'équipements se fait dans le cadre de la réalisation d'un plan d'aménagement particulier et plus particulièrement dans le projet d'exécution (art.35) et le financement des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilisation des terrains concernés est clairement réglé dans une convention à passer entre la commune et le promoteur-initiateur du plan d'aménagement particulier. La convention est soumise au vote du conseil communal et à l'approbation du ministre de l'Intérieur (art. 36).

### **2.) Le cas où ces travaux sont nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général en l'absence d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »**

Ce cas vise des situations lors desquelles la commune réalise des travaux de voirie et d'équipements publics sur une partie du territoire communal servant à viabiliser certains fonds.

La loi (art.24 (1)) dispose que les dépenses engendrées par ces travaux et préfinancées par la commune sont récupérées auprès des propriétaires concernés.

La participation aux frais est calculée par l'administration communale pour chaque propriétaire en fonction soit de :

- la longueur de la propriété donnant sur la voie publique,
- du volume à construire,
- de la surface utile,
- de la surface totale de la propriété,
- soit en fonction d'un système combinant ces critères.

En vue de la récupération auprès des propriétaires concernés des dépenses engendrées par les travaux de voirie et d'équipements publics préfinancés par la commune, il y a lieu de dresser un tableau de ces dépenses et d'en déterminer les quotes-parts à imputer aux situations concernées.

Les conditions et modalités de cette récupération sont fixées par le conseil communal dans un règlement soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Deux remarques s'imposent encore :

Cette récupération des frais ne saurait rétroagir. Elle ne peut concerner que des fonds que la commune viabilisera ou fera viabiliser dans le futur.

En effet, tous les terrains à bâtir qui existent à l'heure actuelle sont des terrains qui ont été viabilisés dans le passé et pour la viabilisation desquels la commune a eu l'occasion, aussi sous l'empire de l'ancienne loi, d'exiger des propriétaires concernés une participation aux frais.

Deux situations sont possibles :

- ou bien la commune a, à l'époque de la viabilisation, récupéré tout ou partie des frais, de sorte qu'elle ne peut réclamer la récupération une seconde fois ;
- ou bien le conseil communal, à l'époque de la viabilisation, a renoncé à exiger une contribution des propriétaires, de sorte que le conseil communal d'aujourd'hui ne peut plus revenir sur le choix de ses prédécesseurs.

La loi (Art. 24 (1), al.5) dispose encore expressément que les frais occasionnés par la réparation, la réfection, ou le remplacement de la voirie ou d'un équipement public vétuste ou inadapté ne peuvent être mis à la charge des propriétaires des fonds desservis.

Ces dépenses sont donc à charge de la caisse communale.

Une exception est cependant prévue par la loi au cas où les travaux en question permettent la création de nouvelles places à bâtir : dans ce cas la commune peut exiger une participation aux frais de la part des propriétaires dont les fonds sont dorénavant viabilisés et donc constructibles

par le biais de la délivrance d'une autorisation de construire délivrée en vertu de l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Il découle des considérations qui précèdent que les frais résultant de la viabilisation de terrains ne peuvent être récupérés que dans des cas précis définis par la loi sans que la commune ne puisse fixer des taxes forfaitaires pour couvrir les frais afférents.

## **B. Taxe sur les équipements collectifs (art. 24 (2))**

Par équipements collectifs on entend toutes les infrastructures publiques nécessaires à la vie collective et servant en principe à l'ensemble des résidents d'une commune, d'un village ou encore d'un quartier d'une ville.

Il s'agit des écoles, cimetières, installations sportives et culturelles, et autres.

Il en résulte par conséquent qu'un équipement collectif doit assurer un service d'intérêt général destiné à répondre à un besoin collectif d'une population.

Pour le financement des équipements collectifs ainsi définis, le conseil communal peut fixer une taxe de participation à prélever lors de la création de chaque unité affectée soit à l'habitation, soit à toute autre destination.

Cette taxe devient exigible au moment de la création effective d'une nouvelle unité d'habitation ou autre, que ce soit par la construction, la reconstruction ou l'agrandissement d'un immeuble.

Le règlement communal peut ainsi prévoir que le montant de la taxe soit à consigner à la caisse communale lors de la délivrance de l'autorisation de construire.

Par ailleurs, se pose la question si la commune ne doit pas faire, au niveau de la fixation de cette taxe, une distinction entre la création de nouvelles unités affectées à l'habitation et la création de nouvelles unités affectées à une autre destination en vue d'une fiscalité aussi juste que possible.

En effet, la création d'une nouvelle unité d'habitation génère tant des dépenses relatives aux infrastructures collectives telles qu'écoles, crèches, salles culturelles, salles de sport, que des dépenses relatives à la création de capacités d'élimination des déchets.

La création d'une unité affectée à une destination autre que l'habitation (locaux à usage industriel, artisanal ainsi que les entrepôts et hangars non ouverts au public et faisant l'objet d'une exploitation commerciale) par contre, pèse sur certains seulement de ces équipements, par exemple sur les capacités d'élimination des déchets.

Lors de la fixation de cette taxe, il y a lieu de prendre en compte cette distinction et de faire en sorte que les unités affectées à une autre destination que l'habitation se voient moins taxées que celles affectées à l'habitation.

Le mode de calcul de la taxe pourrait ainsi reposer sur une assiette qui est la surface construite brute de la construction. Il y a lieu de tenir compte, en vertu des préceptes jurisprudentiels en la matière<sup>1</sup>, du nombre de m<sup>2</sup> de surface utile à multiplier par X euros par mètre carré.

Le multiplicateur retenu peut raisonnablement être fixé à 15 euros par m<sup>2</sup> si la commune est en mesure de proposer des services d'équipements collectifs substantiels. Il s'agit ici d'une simple recommandation ministérielle alors qu'à défaut de contentieux il n'existe pas de jurisprudence des juridictions administratives qui se serait prononcée sur les montants proposés par les autorités communales.

Pour les communes qui offrent moins d'équipements collectifs sur leur territoire le multiplicateur retenu pourrait raisonnablement être fixé aux alentours de 10 euros par m<sup>2</sup>.

Exemple :

Montant de la taxe

Unité d'une surface brute de 1-100 mètres carrés: 1.500,00 €

Unité d'une surface brute de 101-1.000 mètres carrés: 15.000,00 €

Unité d'une surface brute de 1.001-10.000 mètres carrés: 150.000,00 €

Unité d'une surface brute de 10.001-30.000 mètres carrés: 450.000,00 €

Avec un tel système force est de constater que les unités ayant une plus faible taille -101 mètres carrés et plus- se trouvent quasiment 10 fois plus lourdement imposées que l'unité ayant la taille la plus importante de la tranche, soit 1.000 mètres carrés.

C'est cet accrochage par tranche de la taxe au maximum de mètres carrés prévu pour l'unité en question sans règles d'estompement des limites qui, en même temps, contrevient à une exigence inhérente à toute imposition, celle de la proportionnalité, elle-même inhérente au principe d'égalité devant la loi.

Au vu de ce qui précède il y a donc lieu d'instaurer un système d'imposition avec multiplicateur comme par exemple :

---

<sup>1</sup> Arrêt N°35374C de la Cour administrative

### Taxe équipements collectifs pour unités destinées à l'habitation

Surface habitable<sup>2</sup> exprimée en m<sup>2</sup> X multiplicateur (15 € par m<sup>2</sup> par exemple)

### Taxe équipements collectifs pour unités destinées à une autre affectation que l'habitation

Surface construite brute exprimée en m<sup>2</sup> X multiplicateur (7,5 € par m<sup>2</sup> par exemple)

Lors de la création par la commune d'une nouvelle unité destinée à devenir un équipement collectif une exonération peut être prévue.

Il est également envisageable de prévoir des exonérations pour :

- les constructions servant à une fin d'utilité publique
- dépendances (p.ex. : dépendances agricoles,...)
- la reconstruction de constructions sinistrées
- les construction dont la surface est inférieure ou égale à 5m<sup>2</sup>

Si l'autorisation de construire devient caduque, est annulée ou retirée, la participation cesse d'être exigée, puisque la réalisation de la construction est compromise.

Il est entendu que lorsque la commune établira son état de dépenses répercutées sur les deux catégories d'unités (habitation et autres), elle ne tiendra compte que du coût net (coût brut diminué des subsides étatiques et des différentes taxes communales en la matière que les administrés ont été amenés à payer) par unité d'habitation ou autre pour définir ses taxes.

### **C. « Taxe PAP », « Taxe d'instruction de PAP », etc.**

Finalement, je constate que certaines communes entendent se faire rembourser leurs charges résultant des tâches administratives dans le cadre de la procédure d'adoption des projets d'aménagement particulier (PAP).

La loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit plusieurs cas de figure lors desquels la commune peut récupérer certains frais auprès des administrés.

---

<sup>2</sup> [https://portail-qualite.public.lu/dam-assets/fr/normes-normalisation/achat-consultation-normes/normes-nationales/Surface\\_habitable\\_V01.pdf](https://portail-qualite.public.lu/dam-assets/fr/normes-normalisation/achat-consultation-normes/normes-nationales/Surface_habitable_V01.pdf)

Elle peut ainsi, d'une part, récupérer certains frais d'élaboration de plans d'aménagement particulier respectivement de schémas directeurs et, d'autre part, récupérer des dépenses relatives aux publications légales induites à l'occasion de l'adoption respectivement de la modification d'un plan d'aménagement particulier.

1. En ce qui concerne les frais d'élaboration récupérables par la commune :

L'article 7 de la loi précitée du 19 juillet 2004 intitulé « *Élaboration du plan d'aménagement général* » dispose que la commune peut récupérer des frais d'élaboration relatifs aux schémas directeurs:

*« [...] c) de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier « nouveau quartier » dans le cadre de la convention prévue à l'article 36.»*

L'article 28 intitulé « *Compétence pour élaborer ou modifier un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier* » » dispose, quant à lui, dans son paragraphe 3 que la commune peut récupérer les frais d'élaboration induits par la constitution d'un dossier de PAP :

*« (...) Si le projet d'aménagement « nouveau quartier » est élaboré par la commune, les dépenses relatives sont récupérées auprès des propriétaires concernés au prorata des surfaces des terrains que ceux-ci possèdent. »*

2. En ce qui concerne les frais de publication récupérables par la commune :

L'article 30 intitulé « *Procédure* » dispose dans son alinéa 7 que la commune peut récupérer les frais de publication légale induits par la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier :

*« (...) Lorsque l'initiative d'élaborer ou de modifier un plan d'aménagement particulier n'émane pas de la commune, celle-ci récupère les frais de publication auprès de l'initiateur du projet. »*

L'article 30bis intitulé « *Procédure allégée* » dispose dans son alinéa 3 que la commune peut récupérer les frais de publication légale induits par la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier :

*« (...) Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Cette publication fait mention du site internet où est publiée la proposition »*

Par ailleurs il est loisible au conseil communal de fixer une taxe de chancellerie qui devient exigible au moment de l'introduction d'un dossier engendrant une procédure d'adoption d'un PAP.

Si les autorités communales jugent utile la perception d'une telle taxe, il y a lieu de rappeler qu'à cette occasion une certaine retenue s'impose également.

En effet, le PAP a le caractère d'un règlement communal (art. 25) et l'accompagnement de la procédure d'adoption d'un PAP constitue une tâche administrative rentrant dans les attributions normales que la loi a confiée à la commune. Il y a dès lors lieu d'adapter les montants de la taxe de chancellerie en conséquence.

J'espère que ces quelques précisions permettront de guider les communes dans la modification de leurs règlements respectifs en les adaptant aux exigences légales actuelles.

Pour tout renseignement complémentaire, mes services se tiennent à votre disposition.

Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur



Taina Bofferding